DIREITO ADMINISTRATIVO

1) NOÇÕES PRELIMINARES

Conceito de Direito Administrativo: é o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes, as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.

Analisando os elementos desse conceito, vemos:

Conjunto harmônico de princípios jurídicos... significa a sistematização de normas doutrinárias de Direito (e não de Política ou de ação social), o que indica o caráter científico da disciplina em exame, sabido que não há ciência sem princípios teóricos próprios, ordenados, e verificáveis na prática;
... que regem os órgãos, os agentes... indica que ordena a estrutura e o pessoal do serviço público;
... e as atividades públicas... isto é, a seriação de atos da Administração Pública, praticados nessa qualidade, e não quando atua, excepcionalmente, em condições de igualdade com o particular, sujeito às normas do Direito Privado;
... tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado. Aí estão a caracterização e a delimitação do objeto do Direito Administrativo. Os três primeiros termos afastam a ingerência desse ramo do Direito na atividade estatal *abstrata* que é a legislativa, na atividade *indireta* que é a *judicial*, e na atividade *mediata* que é a *ação social* do Estado. As últimas expressões da definição estão a indicar que ao Direito Administrativo não compete dizer quais são os fins do Estado; outras ciências se incumbirão disto; cada Estado, ao se organizar, declara os fins por ele visados e institui os Poderes e órgão necessários à sua consecução. O Direito Administrativo apenas passa a disciplinar as atividades e os órgãos estatais ou a eles assemelhados, para o eficiente funcionamento da Administração Pública. Percebe-se, pois, que o Direito Administrativo interessa-se pelo Estado, mas no seu aspecto dinâmico, funcional, relegando para o Direito Constitucional a parte estrutural, estática.

Fontes do Direito Administrativo: O Direito Administrativo abebera-se, para sua formação, em quatro fontes principais, a saber:

- A ***Lei*** , que em sentido amplo, é a fonte primária do Direito Administrativo, abrangendo esta expressão desde a Constituição até os regulamentos executivos. E compreende-se que assim seja, porque tais atos, impondo o seu poder normativo aos indivíduos e ao próprio Estado, estabelecem relações de administração de interesse direto e imediato do Direito Administrativo;

- A ***Doutrina***, formando o sistema teórico de princípios aplicáveis ao Direito Positivo, é elemento construtivo da Ciência jurídica à qual pertence a disciplina em causa. Influi ela não só na elaboração da lei como nas decisões contenciosas e não contenciosas, ordenando, assim, o próprio Direito Administrativo;

- A ***Jurisprudência,*** traduzindo a reiteração dos julgamentos num mesmo sentido, influencia poderosamente a construção do Direito, e especialmente a do Direito Administrativo, que se ressente de sistematização doutrinária e de codificação legal. A jurisprudência tem um caráter mais prático, mais objetivo, mas nem por isso se aparta de princípios teóricos que, por sua persistência nos julgados, acabam por penetrar e integrar a própria Ciência Jurídica;

- ***O Costume***, no Direito Administrativo brasileiro, exerce ainda influência, em razão da deficiência da legislação. A prática administrativa vem suprindo o texto escrito, e, sedimentada na consciência dos administradores e administrados, a praxe burocrática passa a suprir a lei, ou atua como elemento informativo da doutrina.

Interpretação do Direito Administrativo: o estudo da interpretação das normas, atos e contratos administrativos não tem correspondido, entre nós, ao progresso verificado nesse ramo do Direito. Adiantados como estamos em muitos aspectos da Ciência Jurídica, não cuidamos, ainda, com a profundidade devida, de fixar as regras básicas da aplicação desse novel ramo do Direito Público Interno, o que nos leva a utilizar, quase que exclusivamente, da hermenêutica civilista em matéria administrativa.

A nosso ver, a interpretação do Direito Administrativo, além da utilização analógica das regras do Direito Privado que lhe forem aplicáveis, há de considerar, necessariamente, esses três pressupostos: 1º) a desigualdade jurídica entre a Administração e os administrados; 2º) a presunção de legitimidade dos atos da Administração; 3º) a necessidade de poderes discricionários para a Administração atender ao interesse público.

Com efeito, enquanto o Direito Privado repousa sobre a igualdade das partes na relação jurídica, o Direito Público assenta em princípio inverso, qual seja, o da supremacia do Poder Público sobre os cidadãos, dada a prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais. Sempre que entrarem em conflito a direito do indivíduo e o interesse da comunidade, há de prevalecer este, uma vez que o objetivo primacial da Administração é o *bem comum*. As leis administrativas visam, geralmente, a assegurar essa supremacia do Poder Público sobre os indivíduos, enquanto necessária à consecução dos fins da Administração. Ao aplicador da lei compete interpretá-la de modo a estabelecer o equilíbrio entre os privilégios estatais e os direitos individuais, sem perder de vista aquela supremacia.

Ò segundo princípio que há de estar sempre presente ao intérprete é o da *presunção de legitimidade dos atos administrativos.* Essa presunção, embora relativa, acompanha toda a atividade pública, dispensando a Administração da prova de legitimidade de seus atos. Presumida esta, caberá ao particular provar o contrário, até demonstrar cabalmente que a

Administração Pública obrou fora ou além do permitido em lei, isto é, com ilegalidade flagrante ou dissimulada sob a forma de abuso ou desvio de poder.

O terceiro princípio é o de que a Administração Pública precisa e se utiliza frequentemente de *poderes discricionários* na prática rotineira de suas atividades. Esses poderes não podem ser recusados ao administrador público, embora devam ser interpretados restritivamente quando colidem com os direitos individuais dos administrados. Reconhecida a existência legal da *discricionariedade administrativa*, cumpre ao interprete e aplicador da lei delimitar o seu campo de atuação, o que é do interesse público. A finalidade pública, o bem comum, o interesse da comunidade, é que demarcam o *poder discricionário* da Administração. Extravasando desses lindes, o ato administrativo descamba para o arbítrio, e o próprio Direito Administrativo lhe nega validade, por excesso ou desvio de poder.

Afora estas regras privativas do Direito Público, admite-se a utilização do métodos interpretativos do Direito Civil (LICC, arts. 1º a 6º), que é a lei de todos, quando estabelece princípios gerais para aplicação do Direito, sempre trasladados por via analógica, ou seja, por força de compreensão, e não por extensão.

O Direito Administrativo no Brasil: o Direito Administrativo no Brasil não se atrasou cronologicamente das demais nações. Em 1851 foi criada essa cadeira (Dec. 608, de 16/08/1851) nos cursos jurídicos existentes, e já em 1857 era editada a primeira obra sistematizada - *Elementos de Direito Administrativo Brasileiro* - de Vicente Pereira do Rego, então professor da Academia de Direito do Recife.

O Sistema Administrativo Brasileiro: Por sistema administrativo, ou sistema jurisdicional da Administração, como se diz modernamente, entende-se o regime adotado pelo Estado para a correção dos atos administrativos ilegais ou ilegítimos praticados pelo Poder Público em qualquer dos seus departamentos de governo.

O Brasil adotou, desde a instauração de sua primeira República (1891), o sistema da jurisdição única, ou seja, o do controle administrativo pela Justiça Comum.

As Constituições posteriores (1934, 1937, 1946 e 1969) afastaram sempre a idéia de uma Justiça administrativa coexistente com a Justiça ordinária, trilhando, aliás, uma tendência já manifestada pelos mais avançados estadistas do Império, que se insurgiam contra o incipiente contencioso administrativo da época.

A orientação brasileira foi haurida do Direito Público Norte-Americano, que nos forneceu o modelo para a nossa primeira Constituição.

Tal sistema, é o da separação entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário, vale dizer, entre administrador e o juiz. Com essa diversificação entre a Justiça e a Administração é inconciliável o contencioso administrativo, porque todos os interesses, quer do particular, quer do Poder Público, se sujeitam a uma única jurisdição conclusiva: a do Poder Judiciário. Isto não significa, evidentementem que se negue à Administração o direito de decidir; absolutamente, não. O que se lhe nega é a possibilidade de exercer funções materialmente judiciais, ou judiciais por natureza, e de emprestar às suas decisões força e definitividade próprias dos julgamentos judiciários.

Para a correção judicial dos atos administrativos ou para remover a resistência dos particulares às atividade públicas a Administração e os administrados dispõem dos mesmos meios processuais admitidos pelo Direito Comum, e recorrerão ao mesmo Poder Judiciário uno e único - que decide os litígios de Direito público e de Direito Privado. Este é o sentido da *jurisdição única* adotada no Brasil.

2) ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

I - A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

Conceito de Estado: O conceito de Estado varia segundo a ângulo em que é considerado. Do ponto de vista sociológico, é *corporação territorial dotada de um poder de mando originário;* sob o aspecto político, é comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superiot de ação, de mando e de coerção; sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana.. Como ente personalizado, o Estado pode tanto atuar no campo do Direito Público, como no Direito Privado, mantendo sempre sua única personalidade de Direito Público, pois a teoria da dupla personalidade do Estado acha-se definitivamente superada.

Elementos do Estado: O Estado é constituído de três elementos originários e indissociáveis: *Povo* (é o componente humano do Estado); *Território* (a sua base física); *Governo Soberano* (elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do povo.

Poderes do Estado: são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si e com suas funções reciprocamente indelegáveis (CF, art. 2º). Esses poderes são imanentes e estruturais do Estado, a cada um deles correspondendo uma função que lhe é atribuída com precipuidade. Assim a função precípua do Legislativo é a elaboração da lei (função normativa); a função precípua do Executivo é a conversão da lei em ato individual e concreto (função administrativa); a função precípua do Judiciário é a aplicação coativa da lei aos litigantes (função judicial). O que há, portanto, não é a separação de Poderes com divisão absoluta de funções, mas, sim, distribuição de três funçoes estatais precípuas entre órgãos independentes, mas harmônicos e coordenados no seu funcionamento, mesmo porque o podes estatal é uno e indivisível.

Organização da Administração: é a estruturação legal das entidades e órgãos que iram desempenhar as funções, através de agentes públicos (pessoas físicas). Essa organização faz-se normalmente por lei, e excepcionalmente por decreto e normas inferiores, quando não exige a criação de cargos nem aumenta a despesa pública.

Neste campo estrutural e funcional do Estado atua o Direito Administrativo organizatório, auxiliado pelas contemporâneas técnicas de administração, aquele estabelecendo o ordenamento jurídico dos órgãos, das funções e dos agentes que irão desempenhá-las, e estas informando sobre o

modo mais eficiente e econômico de realizá-las em benefício da coletividade. O Direito Administrativo impõe as regras jurídicas da administração e funcionamento do complexo estatal; as técnicas de administração indicam os instrumentos e a conduta mais adequada ao pleno desempenho das atribuições da Administração.

Governo e Administração: são termos que andam juntos e muitas vezes confundidos, embora expressem conceitos diversos nos vários aspectos em que se apresentam.

Governo, em sentido formal, é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos. A constante do Governo é a sua expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente.

Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. A Administração não pratica atos de Governo; pratica, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes.

Entidades Políticas e Administrativas: Entidade é pessoa jurídica, pública ou privada; na organização política e administrativa brasileira as entidades classificam-se em:

Entidades Estatais: são pessoas jurídicas de Direito Público que integram a estrutura constitucional do Estado e têm poderes políticos a administrativos, tais como a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal;

Entidades Autárquicas: são pessoa jurídicas de Direito Público, de natureza meramente administrativa, criadas por lei específica, para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizado da estatal que as criou; funcionam e operam na forma estabelecida na lei instituidora e nos termos de seu regulamento;

Entidades Fundacionais: pela CF/88, são pessoas jurídicas de Direito Público, assemelhadas às autarquias (STF); são criadas por lei específica com as atribuições que lhes forem conferidas no ato de sua instituição;

Entidades Paraestatais: são pessoas jurídicas de Direito Privado cuja criação é autorizada por lei específica para a realização de obras, serviços ou atividades de interesse coletivo (SESI, SESC, SENAI, etc.); são autônomas, administrativa e financeiramente, tem patrimônio próprio e operam em regime da iniciativa particular, na forma de seus estatutos, ficando vinculadas (não subordinadas) a determinado órgão da entidade estatal a que pertencem, que não interfere diretamente na sua administração.

Órgão Públicos: são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. Cada órgão, como centro de competência governamental ou administrativa, tem necessariamente *funções,*

cargos e agentes, mas é distinto desses elementos, que podem ser modificados, substituídos ou retirados sem supressão da unidade orgânica.

A atuação dos órgãos é imputada à pessoa jurídica que eles integram, mas nenhum órgão a representa juridicamente; a representação legal da entidade é atribuição de determinados agentes, tais como Procuradores judiciais e administrativos e, em alguns casos, o próprio Chefe do Executivo (CPC, art, 12, I,II e VI).

Agentes Públicos: são todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal; normalmente desempenham funções do órgão, distribuídas entre cargos de que são titulares, mas excepcionalmente podem exercer funções sem cargo.

II - A ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

Conceito de Administração Pública: Em sentido lato, *administrar* é gerir interesses, segundo a *lei*, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias; a Administração Pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo preceitos de Direito e e da Moral, visando o bem comum.

No trato jurídico, a palavra *administração* traz em si concento oposto ao de propriedade, isto é, indica a atividade daquele que gere interesses alheios, muito embora o proprietário seja, na maioria dos casos, o próprio gestor de seus bens e interesses; por aí se vê que os poderes normais do administrador são simplesmente de conservação e utilização dos bens confiados à sua gestão, necessitando sempre de consentimento especial do títular de tais bens e interesses para os atos de alienação, oneração, destruição e renúncia (na Administração Pública, deve vir expresso em lei).

Há de distinguir ainda, na Administração Pública, os atos de império (é todo aquele que contém uma ordem ou decisão coativa da Administração para o administrado); os atos de gestão (é todo aquele que ordena a conduta interna da Administração e de seus servidores, ou cria direitos e obrigações entre ela e os administrados, tais como os despachos que determinam a execução de serviços públicos, os atos de provimento de cargo e movimentação de funcionáriosm, as autorizações e permissões, oc contratos em geral); e os atos de expediente (é todo aquele de preparo e movimentação de processos, recebimento e expedição de papeis e de despachos rotineiros, sem decisão de mérito administrativo.

Natureza e fins da Administração: A *Natureza da Administração Pública* é a de um múnus público para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade, impondo ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem sua atuação, pois tais preceitos é que expressam a vontade do titular dos interesses administrativos - o povo - e condicionam os atos a serem praticados no desempenho do múnus público que lhe é confiado.

Os *Fins da Administração Pública* resumem-se num único objetivo: o bem comum da coletividade adminstrativa; toda atividade deve ser orientada para esse objetivo; sendo que todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade será ilícito e imoral.

No desempenho dos encargos administrativos o agente do Poder Público não tem a liberdade de procurar outro objetivo, ou de dar fim diverso do prescrito em lei para a atividade; descumpri-los ou renúnciá-los equivalerá a desconsiderar a incumbência que aceitou ao empossar-se no cargo ou função pública.

Em última análise, os fins da Administração consubstanciam-se em defesa do interesse público, assim entendidas aquelas aspirações ou vantagens licitamente almejadas por toda a comunidade administrativa, ou por parte expressiva de seus membros; o ato ou contrato administrativo realizado sem interesse público configura desvio de finalidade.

Princípios Básicos da Administração: constituem os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sunstentáculos da atividade pública; relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.

Princípio da Legalidade: como princípio da administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso; a eficácia de toda a atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal, só é permitido fazer o que a lei autorizar, significando “deve fazer assim”. As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários.

Princípio da Moralidade: a moralidade administrativa constitui, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF , art.37), sendo que o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, pois nem tudo que é legal é honesto; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação: o bem comum.

Princípio da Impessoalidade e Finalidade: impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal; e o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Desde que o princípio da finalidade exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros; pode, entretanto, o interesse público coincidir com o de particulares, como ocorre normalmente nos atos administrativos negociais e nos contratos públicos, casos em que é lícito conjugar a pretensão do particular com o interesse coletivo; vedando a prática de ato administrativo sem interesse

público ou conveniência para a Administração, visando unicamente a satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob forma de desvio de finalidade.

Princípio da Publicidade: é a divulgação oficial do ato para o conhecimento público e início de seus efeitos externos. A publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade; por isso mesmo, os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exeqüibilidade, quando a lei ou regulamento exige. O princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral; abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como , também, de propiação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Os atos e contratos administrativos que omitirem ou desatenderem à públicidade necessária não só deixam de produzir seus regulares efeitos como se expõe a invalidação por falta desse requisito de eficácia e moralidade. E sem a publicação não fluem os prazos para impugnação administrativa ou anulação judicial, quer o de decadência para impetração de mandado de segurança (120 dias da publicação), quer os de prescrição da ação cabível.

III - OS PODERES E DEVERES DO ADMINISTRADOR PÚBLICO

São os expressos em lei, os impostos pela moral administrativa e os exigidos pelo interesse da coletividade. O poder administrativo é atribuído à autoridade p ara remover interesses particulares que se opões ao interesse público.

PODER-DEVER DE AGIR: O *poder* tem para o agente público o significado de *dever* para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de quem o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo; esse poder é insuscetível de renúncia pelo seu titular. Se paro o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador público é uma obrigação de atuar, desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade. Daí por que a omissão da autoridade ou o silêncio da Administração, quando deva agir ou manifestar-se, gera responsabilidade para o agente omisso e autoriza a obstenção do ato omitido por via judicial, notadamente por mandado de segurança, se lesivo de direito liquido e certo do interessado.

DEVER DE EFICIÊNCIA: é o que se impõe a todo agente público de realizar com suas atribuições com presteza, prefeição e rendimento funcional. A eficiência funcional é, pois, considerada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade do exercente do cargo ou da função como perfeição do trabalho e sua adequação técnica aos fins visados pela Administração, para o que se avaliam os resultados, confrontando-se os desempenhos e aperfeiçoa o pessoal através de seleção e treinamento, assim, a verificação de eficiência atinge os aspectos quantitativo e qualitativo do serviço.

DEVER DE PROIBIDADE: está constitucionalmente integrado na conduta do administrador público como elemente necessário à legitimidade de seus atos; assim, o ato administrativo praticado com lesão aos bens e interesses públicos também fica sujeito a invalidação pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário, por vício de improibidade, que é uma ilegitimidade como as demais que nulificam a conduta do administrador público.

DEVER DE PRESTAR CONTAS: é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios; no caso do administrador público, a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o caráter de *múnus público*, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos tribunais (STF, RF, 99/969; TJSP, RT, 237/253).

IV - O USO E ABUSO DE PODER: O *uso do poder* é a prerrogativa da autoridade, mas o poder há que ser usado normalmente, sem abuso; usar normalmente do poder é empregá-lo segundo as normas legais, a moral da instituição, a finalidade do ato e as exigências do interesse público; o poder é confiado ao administrador público para ser usado em benefício da coletividade administrada, mas usado nos justos limites que o bem-estar social exigir.

O *abuso de poder* ocorre quando a autoridade, embora competente para praticar o ato, ultrapassa os limites de suas atribuições ou se desvia das finalidades administrativas; o abuso de poder é sempre uma ilegalidade invalidadora do ato que contém; o abuso de poder pode tanto revestir a forma comissiva como a omissiva, porque ambas são capazes de afrontar a lei e causar lesão a direito individual do administrado.

Excesso de Poder: ocorre quando a autoridade, embora competente para praticar o ato, vai além do permitido e exorbita no uso de suas faculdades administrativas; o excesso de poder torna o ato arbitrário, ilícito e nulo; essa conduta abusiva, tanto se caracteriza pelo descumprimento frontal da lei, quando a autoridade age claramente além de sua competência, como, também, quando ela contorna dissimuladamente as limitações da lei, para arrogar-se poderes que não lhe são atribuídos legalmente.

Desvio de Finalidade: verifica-se quando a autoridade, embora atuando nos limites de sua competência, pratica o ato por motivos ou fins diversos dos objetivados pela lei ou exigidos pelo interesse público;é assim a violação ideológica da lei, ou por outras palavras, a violação moral da lei, colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a pratica de um ato administrativo aparentemente legal.

Omissão da Administração: pode representar aprovação ou rejeição da pretensão do administrado, tudo dependendo do que dispuser a norma pertinente; o silêncio não é ato administrativo; é conduta omissiva da Administração que, quando ofende direito individual ou coletivo dos administrados ou de seus servidores, sujeita-se a correção judicial e a

reparação decorrente de sua inércia, então a inércia da Administração, retardando ato ou fato que deva praticar, é *abuso de poder*, que enseja correção judicial e indenização ao prejudicado.

3) PODERES ADMINISTRATIVOS: nascem com a Administração e se apresentam diversificados segundo as exigências do serviço público, o interesse da coletividade e os objetivos a que se dirigem; esse poderes são inerentes à Administração de todas as entidades estatais na proporção e limites de suas competências institucionais, e podem ser usados isolada ou cumulativamente para a consecução do mesmo ato.

I - PODER VINCULADO: é aquele que o Direito Positivo (a lei) confere à Administração Pública para a prática de ato de sua competência, determinando os elementos e requisitos necessários à sua formalização; sendo que o ato será nulo se deixar de atender a qualquer dado expresso na lei, por desvinculação de seu tipo-padrão, podendo ser reconhecido pela própria Administração ou pelo Judiciário, se requerer o interessado.

II - PODER DISCRICIONÁRIO: é o que o Direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo; *discricionariedade* é liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei; a faculdade discricionária distingue-se da vinculada pela maior liberdade que é conferida ao administrador; se para a prática de um ato vinculado a autoridade pública está adstrita à lei em todos os seus elementos formadores, para praticar um ato discricionário é livre, no âmbito em que a lei lhe concede essa faculdade. A atividade discricionária encontra plena justificativa na impossibilidade de o legislador catalogar na lei todos os atos que a prática administrativa exige.

III - PODER HIERÁRQUICO: é o de que dispõe o Executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes, estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoal; *Hierarquia* é a relação de subordinação existente entre vários órgão e agentes do Executivo, com distribuição de funções e garantias da autoridade de cada um.; o poder hierárquico tem por objetivo ordenar, coordenar, controlar e corrigir as atividades administrativas, no âmbito interno da Administração; desse modo atua como instrumento de organização e aperfeiçoamento do serviço e age como meio de responsabilização dos agentes administrativos, impondo-lhes o dever de obediência; do poder hierárquico decorrem faculdades implícitas para o superior, tais como a de dar ordens e fiscalizar o seu cumprimento; a de delegar e avocar atribuições e a de rever os atos dos inferiores.

IV - PODER DISCIPLINAR: é a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração; é uma supremacia especial que o Estado exerce sobre todos aqueles que se vinculam à Administração por relações de qualquer natureza, subordinando-se às normas de funcionamento do serviço ou do estabelecimento que passam a integrar definitiva ou transitoriamente;

uma caracteristica do poder disciplinar é seu discricionarismo, no sentido de que não está vinculado a prévia definição da lei sobre a infração funcional e a respectiva sanção; o administrador, no seu prudente critério, em relação ao serviço e verificando a falta, aplicará a senção que julgar cabível, oportuna e conveniente, dentre as que estiverem enumeradas em lei ou regulamento para a generalidade das infrações administrativas.

As *penas disciplinares* no nosso Direito Administrativo Federal são: 1) Advertência; 2) suspensão; 3) demissão; 4) cassação de aposentadoria ou disponibilidade; 5) destituição de cargo em comissão; 6) destituição de função comissionada.

A *apuração regular da falta disciplinar* é indispensável para a legalidade da punição interna da Administração; primeiramente deve-se apurar a falta, pelos meios legais compatíveis com a gravidade da pena a ser imposta, dando-se oportunidade de defesa ao acusado (requisitos fundamentais, sem o qual se torna ilegítima e invalidável a punição).

A *motivação da punição disciplinar* é sempre imprescindível para a validade da pena; não se pode admitir como legal a punição desacompanhada de justificativa da autoridade que a impõe; destina-se a evidenciar a conformação da pena com a falta e permitir que se confiram a todo tempo a realidade e a legitimidade dos atos ou fatos ensejadores da punição administrativa.

V - PODER REGULAMENTAR: é a faculdade de que se dispõem os Chefes de Executivo de explicar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência, ainda não disciplinada por lei; é um poder inerente e privativo do Chefe do Executivo (CF, art. 84, IV), e, por isso mesmo, indelegável a qualquer subordinado. *Regulamento* é ato administrativo geral e normativo, expedido privativamente pelo Chefe do Executivo, através de decreto, com o fim de explicar o modo e forma de execução da lei (regulamento de execução) ou prover situações não disciplinadas em lei (regulamento autônomo ou independente); na omissão da lei, o regulamento supre a lacuna, até que o legislador compete os claros da legislação; enquanto não o fizer, vige o regulamento, desde que não invada matéria reservada à lei; o Congresso Nacional tem competência para sustar atos normativos do Executivo que exorbitem o poder regulamentar (CF, art.49, V).

VI - PODER DE POLÍCIA: é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado; podemos dizer que o poder de polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual.

Razão e Fundamento: a *razão* do poder de polícia é o interesse social e o seu *fundamento* está na supremacia geral que o Estado exerce em seu território sobre todas as pessoas, bens e atividades, supremacia que se revela nos mandamentos constitucionais e nas normas de ordem pública, que a cada passo opõem condicionamentos e restrições aos direitos individuais em favor da coletividade, incumbindo ao Poder Público o seu policiamento administrativo.

Objeto e Finalidade: o *objeto* do poder de policia administrativa é todo bem, direito ou atividade individual que possa afetar a coletividade ou por em

risco a segurança nacional, exigindo, por isso mesmo, regulamentação, controle e contenção pelo Poder Público; com esse propósito a Administração pode condicionar o exercício de direitos individuais, pode delimitar a execução de atividades, como pode condicionar o uso de bens que afetem a coletividade em geral, ou contrariem a ordem jurídica estabelecida ou se oponham aos objetivos permanentes da Nação; a *finalidade* do poder de polícia é a proteção ao interesse público, nesse interesse superior não entram só os valores materiais como, também, o patrimônio moral e espiritual do povo, expresso na tradição, nas instituições e nas aspirações nacionais da maioria que sustenta o regime político adotado e consagrado na Constituição e na ordem vigente.

Extensão e Limites: a *extensão* do poder de polícia é muito ampla, abrangendo desde a proteção à moral a aos bons costumes, a preservação da saúde pública, o controle de publicações, a segurança das construções e dos transportes, até a segurança nacional em particular. Os *limites* do poder de polícia administrativa são demarcados pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais do indivíduo assegurados na CF (art. 5º), através de restrições impostas às atividades do indivíduo que afetam a coletividade, cada cidadão cede parcelas mínimas de seus direitos à comunidade, recebendo em troca serviços prestados pelo Estado.

Atributos: são a discricionaridade, a auto-executoriedade e a coercibilidade. A ***Discricionaridade*** traduz-se na livre escolha, pela Administração, da oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, bem como aplicar as sanções e empregar os meio conducentes a atingir o fim colimado, que é a proteção de algum interesse público; a discricionaridade do poder de polícia reside no uso da liberdade legal da valoração das atividades policiadas e na graduação das sanções aplicáveis aos infratores. A ***Auto-executoriedade***, ou seja, a faculdade de a Administração decidir e executar diretamente sua decisão por seus próprios meios, sem intervenção do Judiciário, é outro atributo do poder de polícia; no uso desse poder, a Administração impõe diretamente as medidas ou sanções de polícia administrativa necessárias à contenção da atividade anti-social que ela visa a obstar. A ***Coercibilidade***, isto é, a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração, constitui também atributo do poder de polícia, realmente, todo ato de polícia é imperativo, admitindo até o emprego da força pública para seu cumprimento, quando resistido pelo administrado; não há ato de polícia facultativo para o particular, pois todos eles admitem a coerção estatal para torná-los efetivos, e essa coerção também independe de autorização judicial; é a própria Administração que determina e fas executar as medidas de força que se tornarem necessárias para a execução do ato ou aplicação da penalidade administrativa.

Meios de Atuação: atuando a polícia administrativa de maneira preferentemente preventiva, ela age através de ordens e proibições, mas, e sobretudo, por meio de normas limitadoras e sancionadoras da conduta daqueles que utilizam bens ou exercem atividades que possam afetar a coletividade estabelecendo as denominadas limitações administrativas; o Poder Público edita leis e órgãos executivos expedem regulamentos e instruções fixando as condições e requisitos para uso da propriedade e o

exercício das atividades que devam ser policiadas, e após as verificações necessárias é outorgado o respectivo ***alvará*** (instrumento da licemça ou da autorização para a prática de ato, realização de atividade ou exercício de direito dependente de policiamento administrativo) de licença ou autorização, ao qual segue a fiscalização competente.

Sanções: são impostas pela própria Administração em procedimentos administrativos compatíveis com as exigências do interesse público; o que se requer é a legalidade da sanção e a sua proporcionalidade à infração cometida ou ao dano que a atividade causa à coletividade ou ao próprio Estado; são aplicáveis aos atos e condutas individuais que, embora não constituam crimes, sejam inconvenientes ou nocivos à coletividade; convém observar que o mesmo fato, juridicamente, pode gerar plurilidade de ilícitos e de sanções administrativas.

Condições de validade: são as mesmas do ato administrativo comum, ou seja, a competência, a finalidade e a forma, acrescidas da proporcionalidade da sanção e da legalidade dos meios empregados pela Administração; a *Proporcionalidade* constitui requisito específico para a validade do ato de polícia, como também, a correspondência entre a infração cometida e a sanção aplicadam quando se tratar de medida punitiva; sacrificar um direito ou uma liberdade do indivíduo sem vantagem para a coletividade invalida o fundamento social do ato de polícia, pela desproporcionalidade da medida. A *Legalidade dos Meios* empregados pela Administracão é o último requisito para a validade do ato de polícia, na escolha do modo de efetivar as medidas de polícia não se compreende o poder de utilizar meios ilegais para a sua consecução, embora lícito e legal o fim pretendido; os meios devem ser legítimos, humanos e compatíveis com a urgência e a necessidade da medida adotada.

4) ATOS ADMINISTRATIVOS

I - Conceito e Requisitos do Ato Administrativo: *Ato Administrativo* é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria; a condição primeira para o seu surgimento é que a Administração aja nessa qualidade, usando de sua supremacia de Poder Público, visto que algumas vezes nivela-se ao particular e o ato perde a caracteristica administrativa; a segunda é que mantenha manisfestação de vontade apta; a terceira é que provenha de agente competente, com finalidade pública e revestido na forma lega; *Fato Administrativo* é toda realização material da Administração em cumprimento de alguma decisão administrativa, tal como a construção de uma ponte, etc., só interessa ao Direito, em razão das consequências jurídicas que dele possam advir. **Requisitos:** *Competência:* é a condição primeira de sua validade; nenhum ato - discricionário ou vinculado - pode ser realizado validamente sem que o agente disponha de poder legal para praticá-lo; sendo um requisito de ordem pública, é instransferível e improrrogável pela vontade dos interessados, podendo ser delegada e avocada. *Finalidade:* é aquela que a lei indica explícita ou implicitamente; não

cabe ao administrador escolher outra, ou substituir a indicada na norma administrativa. *Forma:* revestimento exteriorizador do ato administrativo, a vontade da administração exige procedimentos especiais e formal legal; todo ato administrativo, é, em princípio, formal; e compreende-se essa exigência, pela necessidade que ele tem de ser contrasteado com a lei e aferido, pela própria Administração, ou pelo Judiciário, para verificação de sua validade. *Motivo:* é a situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo; pode vir expresso em lei como pode ser deixado ao critério do administrador. *Objeto:* a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à ação do Poder Público.

Mérito do Ato Administrativo: consubstancia na valoração dos motivos e na escolha do objeto do ato, feitas pela Administração incumbida de sua prática, quando autorizada a decidir sobre a conveniência, oportunidade e justiça do ato a realizar; é aspecto pertinente apenas aos atos praticados no exercício de competência discricionária.

Atos de Direito Privado praticados pela Administração no desempenho de suas atividades; em tais casos ela se nivela ao particular, abrindo mão da supremacia do poder, razão pela qual não pode alterá-los, revogá-los, anulá-los ou rescindi-los por ato unilateral.

Procedimento Administrativo: é a sucessão ordenada de operações que propiciam a formação de um ato final objetivado pela Administração; constitui-se de atos intermediários, preparatórios e autônomos, mas sempre interligados, que se conjugam para dar conteúdo e forma ao ato principal. Ex. Concorrência.

II - Atributos do Ato Administrativo:

Presunção de Legitimidade: todos os atos administrativos nascem com ela, decorre do princípio da legalidade da Administração, que informa toda a atuação governamental; autoriza a imediata execução ou operatividade dos atos administrativos, mesmo que argüidos de vícios ou defeitos que levem à invalidade; a transferência do ônus da prova de invalidade do ato administrativo para quem o invoca. **Imperatividade:** é o atributo do ato administrativo que impõe a coercibilidade para seu cumprimento ou execução, esta presente nos atos que consubstanciam um provimento ou uma ordem administrativa (normativos, ordinatórios, punitivos), com a força impositiva própria do Poder Público; a imperatividade decorre da só existência do ato administrativo, não dependendo da sua declaração de validade ou invalidade; assim, deve ser cumprido ou atendido enquanto não for retirado do mundo jurídico por revogação ou anulação. **Auto-executoriedade:** consiste na possibilidade que certos atos administrativos ensejam de imediata e direta execução pela própria Administração, independentemente de ordem judicial; ao particular que se sentir ameaçado ou lesado pela execução do ato administrativo é que caberá pedir proteção judicial para defender seus interesses ou para haver os eventuais prejuízos que tenha injustamente suportado.

III - Classificação dos Atos Administrativos

Atos gerais e individuais: *Atos gerais ou regulamentares* são aqueles expedidos sem destinatários determinados, com finalidade normativa, alcançando todos os sujeitos que se encontrem na mesma situação de fato abrangida por seus preceitos; são atos de comando abstrato e impessoal, por isso, revogáveis a qualquer tempo pela Administração, mas inatacáveis por via judiciária, a não ser pela representação de inconstitucionalidade; prevalecem sobre os atos individuais, ainda que provindos da mesma autoridade. *Atos individuais ou especiais* são todos aqueles que se dirigem a destinatários certos, criando-lhes situação jurídica particular; são atos individuais os decretos de desapropriação, de nomeação, de exoneração, assim como as outorgas de licença, permissão e autorização; quando geram direito adquirido tornam-se irrevogáveis (STF Súmula 473).

Atos internos e externos: *Atos internos* são os destinados a produzir efeitos no recesso das repartições administrativas, e por isso mesmo incidem, normalmente, sobre os órgãos e agentes da Administração que os expediram; não produzem efeitos em relação a estranhos; não dependem de publicação no órgão oficial para sua vigência. *Atos externo* ou de efeitos externos, são todos aqueles que alcançam os administrados, os contratantes e, em certos casos, os próprios servidores, provendo sobre seus direitos, obrigações, negócios ou conduta perante a Administração; só entram em vigor ou execução depois de divulgados pelo órgão oficial, dado o interesse do público no seu conhecimento.

Atos de Império, de Gestão e de Expediente: *Atos de império ou de autoridade* são todos aqueles que a Administração pratica usando de sua supremacia sobre o administrado ou servidor e lhes impõe obrigatório atendimento; são sempre unilaterais, expressando a vontade do Estado e seu poder de coerção. *Atos de gestão* são os que a Administração pratica sem usar de sua supremacia sobre os destinatários; ocorre nos atos puramente de administração dos bens e serviços públicos e nos negociais com os particulares, que não exigem coerção sobre os interessados. *Atos de expediente* são todos aqueles que se destinam a dar andamento aos processos e papéis que tramitam pelas repartições públicas, preparando-os para a decisão de mérito a ser proferida pela autoridade competente; são atos de rotina interna, sem caráter vinculante e sem forma especial.

Atos Vinculados e Discricionários: *Atos vinculados ou regrados* são aquelas para os quais a lei estabelece os requisitos e condições de sua realização; as imposições legais absorvem a liberdade do administrador; sua ação fica adstrita aos pressupostos estabelecidos pela norma legal para a validade; impões-se à Administração o dever de motivá-los, no sentido de evidenciar a conformação de sua prática com as exigências e requisitos legais que constituem pressupostos necessários de sua existência e validade; permitem ao Judiciário revê-los em todos os seus aspectos, porque em qualquer deles poderá revelar-se a infringência dos preceitos legais ou regulamentares que condicionam a sua prática. *Atos discricionários* são os que a Administracão pode praticar com liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua convenência, de sua oportunidade e do modo de sua

realização; a discricionariedade não se manisfesta no ato em si, mas no poder de a Administração praticá-lo pela maneira e nas condições que repute mais convenientes ao interesse público; a discricionariedade administrativa encontra fundamento e justificativa na complexidade e variedade dos problemas que o Poder Público tem que solucionar a cada passo e para os quais a lei, por mais casuística que fosse, não poderia prever todas as soluções, ou, pelo menos, a mais vantajosa para cada caso ocorrente; discricionários só podem ser os meios e modos de administrar, nunca os fins a atingir.

IV - Espécies de Atos Administrativos

1) **Atos Normativos:** são aqueles que contém um comando geral do Executivo, visando à correta aplicação da lei; o objetivo imediato é explicitar a norma legal a ser observada pela Administração e pelos administrados; estabelecem regras gerais e abstratas de conduta; tem a mesma normatividade da lei e a ela se equiparam para fins de controle judicial; quando individualizam situações e impõe encargos específicos a administrados, podem ser atacados e invalidados direta e imediatamente por via judicial comum, ou por mandado de segurança. Principais Atos Normativos:

Decretos: são atos administrativos da competência exclusiva dos Chefes do executivo, destinados a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas de modo expresso, explícito ou implícito, pela legislação; como ato administrativo está sempre em situação inferior a lei, e por isso, não a pode contrariar; há duas modalidades de decreto geral(normativo): o independente ou autônomo (dispõe sobre matéria não regulada especificamente em lei) e o regulamentar ou de execução(visa a explicar a lei e facilitar sua execução).

Regulamentos: são atos administrativos, postos em vigência por decreto, para especificar os mandamentos da lei ou prover situações ainda não disciplinadas por lei; tem a missão de explicá-la (a lei) e de prover sobre minúcias não abrangidas pela norma geral; como ato inferior à lei, não pode contrariá-la ou ir além do que ela permite.

Instruções normativas: são atos administrativos expedidos pelos Ministros de Estado para a execução das leis, decretos e regulamentos (CF, art.87, p.único,II).

Regimentos: são atos administrativos normativos de atuação interna, dado que se destinam a reger o funcionamento de órgãos colegiados e de corporações legislativas; só se dirige aos que devem executar o serviço ou realizar a atividade funcional regimentada.

Resoluções: são atos administrativos normativos expedidos pelas altas autoridades do Executivo ou pelos presidentes de tribunais, órgãos legislativos e colegiados administrativos, para administrar matéria de sua competência específica.

Deliberações: são atos administrativos normativos ou decisórios emanados de órgãos colegiados, quando normativas sao atos gerais, quando

decisórios, atos individuais; devem sempre obediência ao regulamento e ao regimento que houver para a organização e funcionamento do colegiado.

2) Atos Ordinatórios: são os que visam a disciplinar o funcionamento da Administração e a conduta funcional de seus agentes; emanam do poder hierárquico; só atuam no âmbito interno das repartições e só alcalçam os servidores hierarquizados à chefia que os expediu; dentre os atos ordinatórios merecem exame: *Instruções:* são ordens escritas e gerais a respeito do modo e forma de execução de determinado serviço público, expedidas pelo superior hierárquico com o escopo de orientar os subalternos no desempenho das atribuições que lhes estão afetas e assegurar a unidade de ação no organismo administrativo. *Circulares:* são ordens escritas, de caráter uniforme expedidas a determinados funcionários incumbidos de certo serviço, ou de desempenho de certas atribuições em circunstâncias especiais. *Avisos:* são atos emanados dos Ministros de Estado a respeito de assuntos afetos aos seus ministérios. *Portarias:* são atos administrativos internos pelos quais os chefes de órgão, repartições ou serviços expedem determinações gerais ou especiais a seus subordinados, ou designam servidores para função e cargos secundários. *Ordens de Serviço:* são determinações especiais dirigidas aos responsáveis por obra ou serviços públicos autorizando seu início, ou contendo imposições de caráter administrativo, ou especificações técnicas sobre o modo e forma de sua realização. *Ofícios:* são comunicações escritas que as autoridades fazem entre si, entre subalternos e superiores e entre Administração e particulares. *Despachos: a) Administrativos* são decisões que as autoridades executivas proferem em papéis, requerimentos e processos sujeitos à sua apreciação.*b) Normativo* é aquele que, embora proferido individualmente, a autoridade competente determina que se aplique aos casos idênticos, passando a vigorar como norma interna da Administração para situações análogas subseqüentes.

3) Atos Negociais: são todos aqueles que contêm uma declaração de vontade da Administração apta a concretizar determinado negócio jurídico ou a deferir certa faculdade ao particular, nas condições impostas ou consentidas pelo Poder Público; enquadram-se os seguintes atos administrativos:

Licença: é o ato administrativo vinculado e definitivo pelo qual o Poder Público, verificando que o interessado atendeu todas as exigências legais, faculta-lhe o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais antes vedados ao particular. Ex: o exercício de uma profissão, a construção de um edifício em terreno próprio.

Autorização: é o ato administrativo discricionário e precário pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condiciona à aquiescência prévia da Administração, tais como o uso especial de bem público, o porte de arma, etc.

Permissão: é ato administrativo negocial, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público faculta ao particular a execução de serviços de interesse coletivo, ou o uso especial de bens públicos, a título gratuito ou renumerado, nas condições estabelecidas pela Administração.

Aprovação: é o ato administrativo pelo qual o Poder Público verifica a legalidade e o mérito de outro ato ou de situações e realizações materiais de seus próprios órgãos, de outras entidades ou de particulares, dependentes de seu controle, e consente na sua execução ou manutenção.

Admissão: é o ato administrativo vinculado pelo qual o Poder Público, verificando a satisfação de todos os requisitos legais pelo particular, defere-lhe determinada situação jurídica de seu exclusivo ou predominante interesse, como ocorre no ingresso aos estabelecimentos de ensino mediante concurso de habilitação.

Visto: é o ato pelo qual o Poder Público controla outro ato da própria Administração ou do administrado, aferindo sua legitimidade formal pra dar-lhe exeqüibilidade.

Homologação: é ato de controle pelo qual a autoridade superior examina a legalidade e a conveniência se ato anterior da própria Administração, de outra entidade, ou de particular, para dar-lhe eficácia.

Dispensa: é o ato que exime o particular do cumprimento de determinada obrigação até então exigida por lei. Ex: a prestação do serviço militar.

Renúncia: é o ato pelo qual o Poder Público extingue unilateralmente um crédito ou um direito próprio, liberando definitivamente a pessoa obrigada perante a Administração.

Protocolo Administrativo: é o ato pelo qual o Poder Público acerta com o particular a realização de determinado empreendimento ou atividade ou a abstenção de certa conduta, no interesse recíproco da Administração e do administrado signatário do instrumento protocolar.

Os atos que acabamos de ver, são normalmente seguidos de atos de Direito Privado que completam o negócio jurídico pretendido pelo particular e deferido pelo Poder Público. Ex: a administração licencia uma construção, autoriza a incorporação de um banco; são atos bifaces.

4) Atos enunciativos: são todos aqueles em que a Administração se limita a certificar ou atestar um fato, ou emitir uma opinião sobre determinado assuntom, sem se vincular ao seu enunciado; dentre os mais comuns estão os seguintes:

Certidões (Administrativas): são cópias ou fotocópias fiéis e autenticadas de atos ou fatos constantes no processo, livro ou documento que se encontre nas repartições públicas; o fornecimento de certidões é obrigação constitucional de toda repartição pública, desde que requerida pelo interessado; devem ser expedidas no prazo improrrogável de 15 dias, contados do registro do pedido. (Lei 9051/95)

Atestados: são atos pelos quais a Adminstração comprova um fato ou uma situação de que tenha conhecimento por seus órgãos competentes.

Pareceres: são manifestações de órgão técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração; tem caráter meramente opinativo; *Normativo:* é aquele que, ao ser aprovado pela autoridade competente, é convertido em norma de procedimento interno; *Técnico:* é o que provém de órgão ou agente especializado na matéria, não podendo ser contrariado por leigo ou por superior hierárquico.

Apostilas: são atos enunciativos ou declaratórios de uma situaçao anterior criada por lei.

5) Atos Punitivos: são os que contêm uma sanção imposta pela Administração àqueles que infringem disposições legais, regulamentares ou ordinatórias dos bens e serviços públicos; visam a punir e reprimir as infrações administrativas ou a condura irregular dos servidores ou dos particulares perante a Administração.

Multa: é toda imposição pecuniária a que sujeita o administrado a título de compensação do dano presumido da infração; é de natureza objetiva e se torna devida independentemente da ocorrência de culpa ou dolo do infrator.

Interdição de Atividade: é o ato pelo qual a Administração veda a alguém a prática de atos sujeitos ao seu controle ou que incidam sobre seus bens; deve ser precedida de processo regular e do respectivo auto, que possibilite defesa do interessado.

Destruição de coisas: é o ato sumário da Administração pelo qual se inutilizam alimentos, substâncias, objetos ou instrumentos imprestáveis ou nocivos ao consumo ou de uso proibido por lei.

V - Motivação dos Atos Administrativos

Pela motivação, o administrador público justifica sua ação administrativa, indicando os fatos (pressupostos de fato) que ensejam o ato e os preceitos jurídicos (pressupostos de direito) que autorizam sua prática. Portanto, deve apontar a causa e os elementos determinantes da prática do ato administrativo, bem como o dispositivo legal em que se funda. A *Teoria dos Motivos Determinantes* funda-se na consideração de que os atos administrativos, quando tiverem sua prática motivada, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos; tais motivos é que determinam e justificam a realização do ato. Por aí conclui-se que, nos atos vinculados, a motivação é obrigatória; nos discricionários, quando facultativa, se for feita, atua como elemento vinculante da Administração aos motivos declarados, como determinantes do ato; se tais motivos são falsos ou inexistentes, nulo é o ato praticado.

VI - Invalidação dos Atos Administrativos

Revogação: é a supressão de um ato administrativo legítimo e eficaz, realizada pela Administração (somente por ela), por não mais lhe convir sua existência, pressupõe, portanto, um ato legal e perfeito, mas inconveniente ao interesse público; funda-se no poder discricionário de que dispõe a

Administração para rever sua atividade interna e encaminhá-la adequadamente à realização de seus fins específicos. A revogação opera da data em diante (ex nunc); os efeitos que a precederam, esses permanecem de pé; desde que o administrador possa revogar a ato inconveniente, sua invalidação não obrigará o Poder Público a indenizar quaisquer prejuízos presentes ou futuros que a revogação eventualmente ocasione, porque a obrigação da Administração é apenas a de manter os efeitos passados do ato revogado.

Anulação: é a declaração de invalidade de um ato administrativo ilegítimo ou ilegal. feita pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário; desde que reconheça que praticou um ato contrário ao direito vigente, cumpre-lhe anulá-lo, e quanto antes, para restabelecer a legalidade administrativa; se não o fizer, poderá o interessado pedir ao Judiciário que verifique a ilegalidade do ato e declare sua invalidade. Os efeitos da anulação dos atos administrativos retroagem às suas origens, invalidando as conseqüências passadas, presentes e futuras do ato anulado; e assim é porque o ato nulo não gera direitos ou obrigações para as partes (ex tunc).

5) CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E LICITAÇÃO

Contrato é todo acordo de vontades, firmado livremente pelas partes, para criar obrigações e direitos recíprocos.

Contrato Administrativo é o ajuste qua a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração; é sempre consensual (porque consubstancia um acordo de vontades, não é um ato unilateral) e, em regra, formal, oneroso, comutativo e realizado *intuitu personae*; podem ser de *Colaboração:* é todo aquele em que o particular se obriga a prestar ou realizar algo para a Administração, como ocorre nos ajustes de obras, serviços ou fornecimentos; ou de *Atribuição:* é o em que a Administração confere determinadas vantagens ou certos direitos ao particular, tal como o uso especial do bem público.

Peculariedades do Contrato Administrativo: constituem , genericamente, as chamadas cláusulas exorbitantes, explícitas ou implícitas em todo contrato administrativo. *Cláusulas Exorbitantes* são as que excedem do Direito Comum para consignar uma vantagem ou restrição à Administração ou ao contratado; podem consignar as mais diversas prerrogativas, no interesse do serviço público, é o que será examinado a seguir:

Alteração e rescisão unilateral: é inerente à Administração , podem ser feitas ainda que não previstas expressamente em lei ou consignadas em cláusula contratual; é a variação do interesse público que autoriza a alteração do contrato e até mesmo a sua extinção, nos casos extremos, em que a suaaa execução se torna inútil ou prejudicial à comunidade, ainda, que sem culpa do contratado; o direito deste é restrito à composição dos prejuízos que a alteração ou a rescisão unilateral do ajuste lhe acarretar.

Equilíbrio financeiro: é a relação estabelecida inicialmente pelas partes entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa renumeração do objeto so ajuste; deve ser mantida durante toda a execução do contrato.

Reajustamento de preços e tarifas: é a medida convencionada entre as partes para evitar que, em razão das elevações do mercado, da desvalorização da moeda ou do aumento geral de salários no período de execução do contrato, venha romper-se o equilíbrio financeiro do ajuste; é autorizada por lei para corrigir os efeito ruinosos da inflação *.*

Exceção de contrato não cumprido: não se aplica quando a falta é da Administração, esta podendo argüir a exceção em seu favor, diante da inadimplência do particular contratado.

Controle do contrato: é um dos poderes inerentes à Administração, implícito em toda contratação pública, dispensando cláusula expressa; a intervenção é cabível sempre que que sobrevier retardamento ou paralisação da execução, sendo lícito à Administração provisória ou definitivamente a execução.

Aplicação das Penalidades Contratuais: resulta do princípio da Auto-executoriedade dos atos administrativos; decorre geralmente da inexecução do contrato.

Interpretação do Contrato Administrativo: na interpretação é preciso ter sempre em vista que as normas que regem são de Direito Público, suplementadas pela teoria geral dos contratos e do Direito Privado, e não o contrário; não se pode interpretar as cláusulas contra a coletividade, pois a finalidade do mesmo, é em prol da coletividade; as cláusulas equilavem a atos administrativos, gozando de presunção de legitimidade.

I - Formalização do Contrato Administrativo

Normas Regedoras do Contrato: regem-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de Direito Público; aplicando-lhes supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de Direito Privado.

Instrumento e Conteúdo do Contrato Administrativo: O *Instrumento* é em regra, termo, em livro próprio da repartição contratante, ou escritura pública, nos casos exigidos em lei; o contrato verbal constitui exceção, pelo motivo de que os negócios administrativos dependem de comprovação documental e de registro no órgãos de controle interno. O *Conteúdo* é a vontade das partes expressa no momento de sua formalização.

Cláusulas Essenciais ou Necessárias: fixam o objeto do ajuste e estabelecem as condições fundamentais para sua execução; não podem faltar no contrato, sob pena de nulidade, tal seja a impossibilidade de se definir seu objeto e de se conhecer, com certeza jurídica os direitos e obrigações de cada parte;

Garantias para a Execução do Contrato: a escolha fica a critério do contratado, dentre as modalidades enumeradas na lei;

Caução; é toda garantia em dinheiro ou em títulos da dívida pública; é uma reserva de numerário ou de valores que a Administração pode usar sempre que o contratado faltar a seus compromissos.

Seguro-Garantia: é a garantia oferecida por uma companhia seguradora para assegurar a plena execução do contrato.

Fiança Bancária: é a garantia fideijussória fornecida por um banco que se responsabiliza perante a Administração pelo cumprimento das obrigações do contratado.

Seguro de Pessoas e Bens: garante à Administração o reemboldso do que despender com indenizações de danos a vizinhos e terceiros; é exigido nos contratos cija execução seja perigosa.

Compromisso de entrega de material, produto ou equipamento de fabricação ou produção de terceiros estranhos ao contrato: é medida cautelar tomada pela Administração nos ajustes que exigem grandes e contínuos fornecimentos, no sentido de que o contratado apresente documento firmado pelo fabricante, produtor ou fornecedor autorizado obrigando-se a fornecer e manter o fornecimento durante a execução do ajuste.

II - Execução do Contrato Administrativo - Executar o contrato é cumprir suas cláusulas segundo a comum intenção das partes no momento de sua celebração.

Direitos e Obrigações da partes: O principal *Direito da Administração* é o de exercer suas prerrogativas diretamente, sem a intervenção do Judiciário, ao qual cabe ao contratado recorrer sempre que não concordar com as pretensões da Administração. O principal *Direito do Contratado* é de receber o preço ns contratos de colaboração na forma e no prazo convencionados, ou a prestação devida nos contratos de atribuição. As *Obrigações da Administração* reduzem-se ao pagamento do preço ajustado, ao passo que as do *contratado* se expressam no cumprimento da prestação prometida (de colaboração); nos de atribuição fica a cargo da Administração a prestação do objeto contratual e ao particular o pagamento da renumeração convencionada.

Normas técnicas e material apropriado: suas observâncias constituem deveres ético-profissionais do contratado, presumidos nos ajustes administrativos, que visam sempre ao melhor atendimento; as normas técnicas oficiais são as da ABTN.

Variações de quantidade: são acréscimos ou supressões legais, admissíveis nos ajustes, nos limites regulamentares, sem modificação dos preços unitários e sem necessidade de nova licitação, bastando o respectivo aditamento, ou a ordem escrita de supressão.

Execução pessoal: todo contrato é firmado *intuitu personae*, assim sendo, compete-lhe executar pessoalmento o objeto do contrato, sem transferência de responsabilidade ou subcontratações não autorizadas.

Encargos da Execução: independente de cláusula contratual, o contratado é responsável pelos encargos, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais decorrentes da execução do contrato.

Manutenção de preposto: é obrigação impostergável do contratado a manutenção de preposto credenciado da Administração na execução do contrato.

Acompanhamento da Execução do Contrato e recebimento de seu Objeto: o *Acompanhamento da execução* é direito e dever da Administração e nele se compreendem:

- *Fiscalização:* sua finalidade é assegurar a perfeita execução do contrato, ou seja, a exata correspondência dos trabalhos com o projeto ou com as exigências estabelecidas pela Administração, nos seus aspectos técnicos e nos prazos de sua realização; abrange a verificação do material e do trabalho.
- *Orientação:* se exterioriza pelo fornecimento de normas e diretrizes sobre seus objetivos, para que o particular possa colaborar eficientemente com o Poder Público no empreendimento que estão empenhados; limita-se à imposição das normas administrativas que condicionam a execução do objeto.
- *Interdição:* é o ato escrito pela qual é determinado a paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento que venha sendo feito em desconformidade com o avençado. - *Intervenção:* é providência extrema que se justifica quando o contratado se revela incapaz de dar fiel cumprimento ao avençado, ou há iminência ou efetiva paralisação dos trabalhos, com prejuízos potenciais ou reais para o serviço público. *Aplicação de penalidades:* garantida a prévia defesa, é medida auto-executória, quando é verificada a inadimplência do contratado na realização do objeto, no atendimento dos prazos ou no cumprimento de qualquer outra obrigação a seu cargo.

Recebimento do Objeto do Contrato: constitui etapa final da execução de todo ajuste para a liberação do contratado; poder der: *Provisório*: é o que se efetua em caráter experiementalm dentro de um periodo determinado, para a verificação da perfeição do objeto do contrato; *Definitivo:* é o feito em caráter permanente, incorporando o objeto do contrato ao seu patrimônio e considerando o ajuste regularmente executado pelo contratado

Extinção, Prorrogação e Renovação do Contrato

- *Extinção:* é a cessação do vínculo obrigacional entre as partes pelo integral cunprimento de suas cláusulas ou pelo seu rompimento, através de rescisão ou de anulação. - *Prorrogação:* é o prolongamento de sua vigência além do prazo inicial, com o mesmo contratado e nas condições anteriores; é feita mediante termo aditivo; sem nova licitação. - *Renovação:* é a inovação no todo ou em parte do ajuste, mantido, porém, seu objeto inicial; sua finalidade é a manutenção da continuidade do serviço público.

III - Inexecução, revisão e rescisão do Contrato Administrativo

Inexecução: é o descumprimento de suas cláusulas, no todo ou em parte; pode ocorrer por ação ou omissão. *Culposa:* é a que resulta de ação ou omissão da parte, decorrente da negligência, imprudência ou imperícia no atendimento das cláusulas. *Sem Culpa:* é a que decorre de atos ou fatos estranhos à conduta da parte, retardando ou impedindo totalmente aa execução do contrato.

- ***Aplicação da teoria da imprevisão**:* consiste no reconhecimento de que eventos novos, imprevistos e imprevisíveis pelas partes e a elas não imputáveis, refletindo sobre a economia ou execução do contrato, autorizam sua revisão, para ajustá-lo às circunstância supervenientes. *Causas justificadoras da Inexecução:* força maior,caso fortuito, fato do príncipe, fato da administração e interferências imprevistas.

Conseqüências da inexecução: - *Responsabilidade civil:* é a que impõe a obrigação de reparar o dano patrimonial; pode provir de lei, do ato ilícito e da inexecução do contrato; - *Responsabilidade administrativa:* é a que resulta da infringência de norma da Administração estabelecida em lei ou no próprio contrato, impondo um ônus ao contratado para com qualquer órgão público; - *Suspensão provisória:* é sanção administrativa com que se punem os contratados que culposamente prejudicarem e licitação ou a execução do contrato, embora por fatos ou atos de menor gravidade; - *Declaração de inidonedade:* é pena aplicável por faltas graves do contratado inadimplente, para impedir que continue contratando com a Administração; é sanção administrativa; só pode ser aplicada pela autoridade indicada na norma legal que a consigna, na forma e nos casos expressamente estabelecidos; o que a caracteriza é o dolo ou a reiteração de falhas.

Revisão do Contrato: pode ocorrer por interesse da própria Administração - surge quando o interesse público exige a alteração do projeto ou dos processos técnicos de sua execução, com o aumento dos encargos ajustados - ou pela superveniência de fatos novos - quando sobrevêm atos do governo ou fatos materiais imprevistos e imprevisíveis pelas partes que dificultam ou agravam, de modo excepcional, o prosseguimento e a conclusão do objeto do contrato. É obrigatória a *recomposição de preços* quando as alterações do projeto ou do cronograma de sua execução, impostas pela Administração, aumentam os custos ou agravam os encargos do particular contratado; é admitida por aditamento ao contrato, desde que seja reconhecida a justa causa ensejadora da revisão inicial.

Rescisão do Contrato: é o desfazimento do contrato durante sua execução por inadimplência de uma das partes, pela superviniência de eventos que impeçam ou tornem inconveniente o prosseguimento do ajuste ou pela ocorrência de fatos que acarretem seu rompimento de pelo direito. - *Administrativa:* é a efetivada por ato próprio e unilateral da Administração, por inadimplência do contratado ou por interesse do serviço público; é exigido procedimento regular, com oportunidade de defesa e justa causa, pois a rescisão não é discricionária, mas vinculada aos motivos ensejadores desse excepcional distrato, opera efeitos a partir da data de sua publicação ou

ciência oficial ao interessado (ex nunc). - *Amigável:* é a que se realiza por mútuo acordo das partes, para a extinção do contrato e acerto dos direitos dos distratantes; opera efeito a partir da data em que foi firmada (ex nunc). - *Judicial:* é decretada pelo Judiciário em ação proposta pela parte que tiver direito à extinção do contrato; a *ação* para rescindir o contrato é de rito ordinário e admite pedidos cumulados de indenização, retenção, compensação e demais efeitos decorrentes das relações contratuais, processando-se sempre no juízo privativo da Administração interessada, que é improrrogável. - *De pleno direito:* é a que se verifica independentemente de manifestação de vontade de qualquer das partes, diante da só ocorrência de fato extintivo do contrato previsto na lei, no regulamento ou no próprio texto do ajuste.

IV - Principais Contratos Administrativos

a) Contrato de Obra Pública: é todo ajuste administrativo que tem por objeto uma construção, uma reforma ou uma ampliação de imóvel destinado ao público ou a serviço público; é toda realização material a cargo da Administração ou de seus delegados; admite duas modalidades de regime de execução, a saber: empreitada e tarefa.

Regime de execução: é o modo pelo qual nos contratos de colaboração, se estabeleçam as relações entre as partes, tendo em vista a realização de seu objeto pelo contratado e a respectiva contraprestação pecuniária pela Administração.

Empreitada: comete ao particular a execução da obra por sua conta e risco, mediante renumeração previamente ajustada; o empreiteiro de obra pública não goza de inteira liberdade na execução do contrato, sujeitando-se a supervisão e fiscalização da Administração. *Por preço global:* é aquela em que se ajusta a execução por preço certo, embora reajustável, previamente estabelecido para a totalidade da obra; o pagamento pode efetuar-se parceladamente nas datas préfixadas ou na conclusão da obra ou de cada etapa. *Por preço unitário:* é a em que se contrata a execução por preço certo de unidades determinadas. *Integral:* ocorre quando se contrata o empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade do contratado até sua entrega ao contratante.

Tarifa: é aquele em que a execução de pequenas obras ou de parte de uma obra maior é ajustada por preço certo, global ou unitário, com pagamento efetuado periodicamente, após a verificação ou a medição pelo fiscal do órgão contratante.

b) Contrato de Serviço: é todo ajuste administrativo que tem por objeto uma atividade prestada à Administração, para atendimento de suas necessidades ou de seus administrados; para fins de contratação administrativa é necessário distinguir os tipos de serviços: - *Serviços comuns:* são todos aqueles que não exigem habilitação especial para sua execução; devem ser contratados mediante prévia licitação. - *Servicos técnicos profissionais:* são os que exigem habilitação legal para sua execução; o que caracteriza o serviço é a privatividade de sua execução por profissional

habilitado, podem ser generalizados (são os que não demandam de maiores conhecimentos) e especializados (exige de quem os realiza acurados conhecimentos). *- de trabalhos artísticos:* são os que visam a realizaçào de obras de arte; exige a licitação, quando não lhe interessarem os atributos pessoais.

c) Contrato de Fornecimento: é o ajuste pelo qual a Administração adquire coisas móveis necessárias à realização de suas obras ou à manutençào de seus serviços; sujeita-se as mesmos princípios que disciplinam a formação e execução dos demais contratos administrativos; admite 3 modalidades: *Integral:* a entrega da coisa deve ser feita de uma só vez e na sua totalidade; *Parcelado:* exaure-se com a entrega final da quantidade contratada; *Contínuo:* a entrega é suscessiva e perene.

d) Contrato de Concessão: é o ajuste pelo qual a Administração delega ao particular a execução renumerada de serviço ou de obra pública ou lhe cede o uso de um bem público, para que explore por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais.

- *Contrato de concessão de serviço público:* é o que tem por objeto a transferência da execução de um serviço do Poder Público ao particular, que se renumerará dos gastos com o empreendimento, aí incluídos os ganhos normais do negócio, através de uma tarifa cobrada aos usuários.(CF, art. 175; Lei 8987/95 e Lei 9074/95).

- *Contrato de concessão de obra pública:* é o ajuste que tem por objeto a delegação a um particular de execução e exploração de uma obra pública ou de interesse público, para uso da coletividade, mediante renumeração ao concessionário, por tarifa.(8987/95).

- Contrato de concessão de uso de um bem público: é o destinado a outorgar ao particular a faculdade de utilizar um bem da Administração segundo a sua destinação específica, tal como um hotel. um logradouro turístico ou uma área de mercado pertencente ao Poder Público concedente.

e) Contrato de Gerenciamento: é aquele em que o contratante comete ao gerenciador a condução de um empreendimento, reservando para si a competência decisória final e responsabilizando-se pelos encargos financeiros da execução das obras e serviços projetados, com os respectivos equipamentos para sua implantação e operação; é uma atividade técnica de mediação entre o patrocinador da obra e seus executores; objetiva a realização de uma obra de Engenharia na sua expressão global; é admitida a dispensa de licitação, desde com profissional ou empresa de notória especialização.

V - LICITAÇÃO

A licitação é o antecendente necessário do contrato administrativo, o contrato é o consequente lógico da licitação; a licitação só é dispensada nos casos previstos em lei.

Conceito e finalidades da licitação: *Licitação* é o procedimento administrativo, mediante o qual a Administração seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse; desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócioa administrativos.

Princípios da Licitação: resumem-se nos seguintes preceitos: - *Procedimento formal:* é o que impõe a vinculação da licitação às prescrições legais que a regem em todos seus atos e fases; não se decreta nulidade onde não houver dano para qualquer das partes. - *Publicidade de seus atos:* abrange desde os avisos de sua abertura até o conhecimento do edital e seus anexos, o exame da documentação e das propostas pelos interessados e o fornecimento de certidões de quaisquer peças, pareceres ou decisões com ela relacionadas. - *Igualdade entre os licitantes:* é princípio impeditivo da discriminação entre os participantes do certame; seu desatendimento constitui a forma mais insidiosa de desvio de poder. - *Sigilo na apresentação das propostas:* é consectário da igualdade entre os licitantes; constitui ilícito penal, além da anulação do procedimento, qualquer antecipação referente as propostas. - *Vinculação ao Edital:* é o princípio básico; não pode a Administração fixar no edital a forma e o modo de participação, e no decorrer do procedimento afastar-se do estabelecido. - *Julgamento objetivo:* é o que se baseia no critério indicado no edital e nos termos específicos das propostas; visa afastar o discricionarismo na escolha das propostas. - *Probidade administrativa:* é dever de todo administrador público, incluida também dentre os princípios específicos da licitação. - *Adjudicação compulsória:* impede que a Administração, concluído o procedimento licitatório, atribua seu objeto a outrem que não o legítimo vencedor.

Objeto da licitação: é a obra,o serviço, a compra, a alienação, a concessão, a permissão e a locação que, afinal, será contratada com o particular.

Obrigatoriedade de licitação: exigência constitucional para toda a Administração, ressalvados os casos específicados na legislação pertinente; somente a lei pode desobrigar a Administração, quer autorizando a dispensa de licitação, quando exigível. quer permitindo a substituição de uma modalidade por outra.

Dispensa de licitação: a lei diversificou os casos em que a Administração pode ou deve deixar de realizar licitação, tornando-a *dispensada* (é aquela que a própria lei declarou-a como tal), *dispensável* (é toda aquela qua a Administração pode dispensar se assim lhe convier). Lei 8.666/93 art. 17, I e II; art. 24, I a XX)

Inexigibilidade de licitação: ocorre quando há impossibildade jurídica de competição entre os contratantes, quer pela natureza específica do negócio, quer pelos objetivos sociais visados pela Administração; a lei, por exemplo, considera inexigível a licitação para aquisição de produtos que só possam ser fornecidos por *produtor ou vendedor exclusivo.*

* a dispensa e a inexigibilidade de licitação devem ser necessariamente justificadas e o respectivo processo deve ser instruído com elementos que demonstrem a caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso; a razão da escolha do fornecedor do bem ou executante da obra ou do serviço; e a justificativa do preço.

Procedimento da Licitação: inicia-se na repartição interessado com a abertura de processo em que a autoridade competente determina sua realização, define seu objeto e indica os recursos hábeis para a despesa (fase interna); à qual se desenvolve através dos seguintes atos (fase externa):

a) Edital: é o instrumento pelo qual a Administração leva ao conhecimento público a abertura de concorrência, de tomada de preços, de concursos e de leilão, fixa as condições de sua realização e convoca os interessados para a apresentação de suas propostas; nulo é o edital omisso em pontos essenciais, ou que contenha disposições discricionárias ou preferenciais; a divulgação é obrigatória pela imprensa oficial e particular. O texto deve ser articulado contendo todos os elementos que o constituem, a saber: 1) objeto; 2) prazo e condições; 3) garantias; 4) local e condições de exame do projeto básico e do projeto executivo, se houver; 5) condições de participação na licitação; 6) fornecimento de informações relativas a licitação; 7) critério de julgamento; 8) critério de aceitabilidade dos preços unitário e global; 9) critério de reajuste de preços; 10) condições de pagamento e atualização financeira dos valores; 11) recursos admissíveis; 12) recebimento do objeto; 13) outras indicações (arts. 40, I a XVII).

- Impugnação administrativa do edital: o edital discriminatório ou omisso em pontos essenciais pode ser impugnado por qualquer cidadão, além dos interessados em participar do certame; deve ser apresentada até 5 dias úteis da data fixada.

- *Carta-Convite:* é o instrumento convocatório dos interessados no convite (moadalidade de licitação); por lei, dispensa a publicidade;

- Recebimento da documentação e propostas: é o ato que inicia a fase de habilitação; é sempre público, caracteriza-se pela abertura dos envelopes que contêm a documentação e pelo exame da regularidade formal dos documentos de habilitação, lavrando-se as atas e os termos respectivos; não poder ser tomado conhecimento de papel ou documento não solicitado, exigir mais, considerar completa a documentação falha, nem conceder prazo para a apresentação dos faltantes.

- *Habilitação dos licitantes:* é o ato pelo qual o órgão competente, examinada a documentação’manifesta-se sobre os requisitos pessoais dos licitantes, habilitando-os ou não; a habilitação é realizada em oportunidades diversas e o por sistemas diferentes: na concorrência (após a abertura da licitação, antes do julgamento); na tomada de preços (antes da instauração do procedimento); no convite (é feita pelo órgão licitante; em todas as modalidades de licitação a habilitação consistirá na verificação e reconhecimento da habilitação jurídica, da regularidade fiscal, da qualificação técnica e da qualificação econômico-financeira, levando-se em consideração

ainda, em casos especiais, a real disponibilidade financeira e a real capacidade operativa dos proponentes.

- Julgamento das propostas: é o ato pelo qual se confrontam as ofertas, classificam-se as propostas e escolhe-se o vencedor a que deverá ser adjudicado o objeto da licitação; o julgamento regular (feito em estrita consonância com as normas legais) gera para o vencedor o direito subjetivo à adjudicação, e o coloca em condições de firmar o contrato; a norma federal impõe quanto ao julgamento: 1º) a obrigatoriedade da indicação de um critério de julgamento; 2º) o atendimento do interesse público; 3º) a existência de fator ou fatores a serem necessariamente considerados e justificados no julgamento das propostas; os fatores que podem ser levados em conta no interesse do serviço público são a qualidade, rendimento, preços, condições de pagamento, prazos e outros pertinentes, estabelecidos no edital.

- *Considerações finais sobre o julgamento:* o julgamento é privativo de uma comissão de julgadores de pelo menos 3 membros (exceto no convite); só podera ser anulado se irregular ou ilegal; é possível a divisibilidade do julgamento; o empate das propostas será decidido por sorteio, salvo a preferência dada a bens ou serviços produzidos no País. (art. 45, par. 2º. Lei 8666/93)

* *Adjudicação:* é o a pelo qual se atribui ao vencedor do objeto da licitação para a subseqüente efetivação do contrato. *Homologação:* é o ato de controle pelo qual a autoridade superior confirma o julgamento das propostas e, conseqüentemente, confere eficácia à adjudicação.

- *Anulação e revogação da licitação:* Anulação é a invalidação por motivo de ilegalidade; revogação é a invalidação da licitação por interesse público; anula-se o que é ilegítimo; revoga-se o que é legítimo mas inoportuno e inconveniente à Administração; em princípio a competência é da autoridade superior que autorizou ou determinou a licitação; a anulação opera efeitos *ex tunc*, retroage às origens do ato anulado; a revogação opera efeitos *ex nunc*, a partir da decisão revocatória. * a observação é a de que a revogação da licitação só pode ser feita pela Administração interessada, e não pelo órgão julgador das propostas.

VI - Modalidades de Licitação

Concorrência: é a modalidade de licitação própria para contratos de grande valor, em que se admite a participação de quaisquer interessados, cadastrados ou não, que satisfação as condições do edital, convocados com a antecedência prevista na lei, com ampla publicidade pelo órgão oficial e pela imprensa particular; é obrigatória também, independentemente do valor, na compra ou alienação de bens imóveis e na concessão de direito real de uso; *Requisitos:* universalidade, a ampla publicidade, a habilitação preliminar e o julgamento por comissão; admite a participação internacional de concorrentes, o consórcio de firmas e a pré-qualificação dos licitantes. **Concorrência Internacional:** é aquela em que se permite a participação de firmas nacionais e estrangeiras, isoladamente ou em consórcio com empresas nacionais; tem o mesmo procedimento, apenas com sujeição às diretrizes estabelecidas pelo

Banco Central e pelo Ministério da Fazenda; todas as propostas devem ser cotadas na mesma moeda e as garantias devem ser equivalentemente oferecidas. **Consórcio de empresas:** é a associação de dois ou mais interessados na concorrência, de modo que, somando técnica, capital, trabalho e know-how, possam executar um empreendimento que, isoladamente, não teriam condições de realizar; é vedada a participação da empresa ou profissional, na mesma licitação, em mais de um consórcio, ou isoladamente. **Pré-qualificação:** é a verificação prévia de idoneidade jurídica, técnica e financeiras de firmas ou consórcios para participarem de determinadas e futuras concorrências de um mesmo empreendimento.

Tomada de Preços: é a licitação realizada entre interessados previamente registrados, observada a necessária habilitação, convocados com a antecedência mínima prevista em lei, por aviso publicado na imprensa oficial e em jornal particular, contendo as informações essenciais da licitação e o local onde pode ser obtido o edital; é admissível nas contratações de obras, serviços e compras dentro dos limites de valor, estabelecidos no ato competente; tem o mesmo procedimento da concorrência; o que distingue é a existência da habilitação prévia dos licitantes através dos *Registros Cadastrais* (são assentamentos que se fazem nas repartições administrativas que realizam licitações, para fins de qualificação dos interessados interessados em contratar com a Administração, no ramo de suas atividades.

Convite: é destinada às contratações de pequeno valor, consistindo na solicitação escrita a pelo menos 3 interessados do ramo, registrados ou não, para que apresentem suas propostas no prazo mínimo de 5 dias úteis; não exige publicação; dispensa a apresentação de documentos; é admissível nas contratações de obras, serviços e compras dentro dos limites de valor fixados pelo ato competente.

Concurso: é destina à escolha de trabalho técnico ou artístico, predominantemente de criação intelectual; exaure-se com a classificação dos trabalhos e o pagamento dos prêmios, não conferindo qualquer direito a contrato com a Administração.

Leilão: é utilizável na venda de bens móveis e semoventes e, em casos especiais, também de imóveis; poderá valer-se de 2 tipos de leilão: o *comum* - regido pela legislação federal pertinente - e o *administrativo* - instituído para a venda de mercadorias apreendidas como contrabando -, observadas as normas regulamentares da administração interessada.; não é necessária qualquer habilitação prévia; o essencial é que os bens sejam previamente avaliados e postos à disposição dos interessados para exame.

VII - Sanções Penais: diz respeito aos crimes e às penas relacionados com a licitação e o contrato administrativo (arts. 89 a 98 Lei 8666/93), tipificando as condutas criminosas e as respectivas penas (detenção e de multa); são crimes de ação penal pública incondicionada; no mais aplicam-se, subsidiariamente, os dispositivos dp CPP (arts. 100 a 108).

6) SERVIÇOS PÚBLICOS

Conceito e Classificação: Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado. A classificação dos serviços públicos leva em conta a essencialidade, a adequação, a finalidade e os destinatários do serviço.

Serviços Publicos: propriamente ditos, são os que a Administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e o próprio Estado; devem ser prestados sem delegação a terceiros.

De Utilidade pública: são os que a Administração, reconhecendo sua conveniência para os membros da coletividade, presta-os diretamente ou autoriza terceiros, nas condições regulamentadas e sob seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, mediante renumeração dos usuários. Ex: transporte coletivo, energia elétrica, gás, telefone.

Próprios do Estado: são os que se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público (segurança, polícia, saúde pública, etc) e para a execução dos quais a Administração usa de supremacia sobre os administrados.

Impróprios do Estado: são os que não afetam substancialmente as necessidades da comunidade, mas satisfazem interesses comuns de seus membros; são prestados renumeramente por seus órgãos ou entidades descentralizadas.

Administrativos: atende as necessidades internas ou prepara serviços que serão prestados ao público.

Industriais: produzem renda para quem os presta, mediante renumeração da utilidade usada ou consumida (tarifa); pode ser realizado pelo Poder Público ou por concessionários, permissionários ou autorizatários.

Gerais: são prestados sem ter usuários determinados, para atender à coletividade no seu todo, como os de polícia, iluminação pública; são indivisíveis; devem ser mantidos por imposto; a suspensão do fornecimento é ilegal.

Individuais: tem usuários determinados e utilização particular e mensurável para cada destinatário, telefone, água; devem ser renumerados por taxa ou tarifa.

Regulamentação e Controle: caberá sempre ao Poder Público; o fato de tais serviços serem delegados, não retira do Estado seu poder indeclinável de regulamentá-los e controlá-los, exigindo sempre sua atualização e eficiência, de par com o exato cumprimento das condições impostas para sua prestação ao público.

Requisitos do Serviço e Direitos do Usuário: os *requisitos* são sintetizados em 5 princípios que a Administração deve ter sempre presentes, para exigi-los de quem os presta: - da permanência (impõe continuidade); da generalidade (serviços iguais); da eficiência (atualização); da modicidade (tarifas razoáveis); da cortesia (bom tratamento). Os *Direitos do Usuário* são reconhecidos como fundamento para a exigibilidade de sua prestação nas condições regulamentares e em igualdade com os demais utentes. A via adequada para exigir o serviço que lhe for negado, sob qualquer modalidade é a *cominatória*, com base no art. 287 do CPC; prestação regular.

Competência para Prestação de Serviços: opera-se segundo critérios técnicos e jurídicos, tendo-se em vista sempre os interesses próprios de cada esfera administrativa, a natureza e a extenção dos serviços, bem como a capacidade para executá-los vantajosamente para a Administração e para os administrados.

Competência da União: em matéria de serviços públicos abrange os que lhe são privativos (CF, art. 21), e os que são comuns (art. 23), que devem ser complementados por lei, devendo fixar normas de cooperação, tendo em vista o equilíbrio de desenvolvimento e do bem-estar.

Do Estado-Membro: por exclusão, pertence ao Estado todos os serviços públicos não reservados à União nem atribuídos ao Município, pelo critério de interesse local.

Do Município: São todos aqueles que se enquadrem na atividade social reconhecida ao município, segundo critério da predominância de seu interesse em relação às outras entidades estatais. (CF art. 30)

Formas e Meios de Prestação de Serviço

Serviço Centralizado: é o que o Poder Público presta por seus próprios órgãos em seu nome e sob sua exclusiva responsabilidade.

Descentralizado: é aquele que o Poder Público transfere sua titularidade, ou simplesmente sua execução, por outorga ou delegação. Há *outorga* quando o Estado cria uma entidade e a ela transfere, por lei, determinado serviço público (ou de utilidade pública). Há *delegação* quano o Estado transfere, por contrato ou ato unilateral, unicamente a execução do serviço, para que seja prestado ao público em seu nome por sua conta e risco, nas condições regulamentares e sob controle estatal.

Desconcentrado: é todo aquele que a Administração executa centralizadamente, mas o distribui entre vários órgàos da mesma entidade, para facilitar sua realização e obtenção pelos usuários.

Execução direta do serviço: é a realizada pelos próprios meios da pessoa responsável pela sua prestação ao público. *Execução Indireta:* é a que o responsável comete a terceiros para realizá-los nas condições regulamentares.

I - Autarquias

São entes administrativos autômomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas; estão sujeitas ao controle da entidade estatal a que pertencem; não age por delegação, age por direito próprio e com autoridade pública, na medida do que lhe foi outorgado; devem executar serviços próprios do Estado, em condições idênticas, com os mesmos privilégios e passíveis dos mesmos controles dos atos administrativos. O *patrimônio inicial* é formado com a transferência de bens móveis e imóveis da entidade-matriz, se incorporando ao ativo da nova pessoa jurídica, feita diretamente por lei. Os *bens e rendas* são considerados patrimônio público, mas com destinação especial e administração própria da entidade a que foram incorporados, para realização dos objetivos legais e estatutários. O *Orçamento* é idêntico as estatais. Os *Atos dos dirigentes* equiparam-se aos atos administrativos, tem os mesmos requisitos, com atendimento específico das normas regulamentares e estatutárias, sujeitando-se aos mesmos controles. Os *Contratos* estão sujeitos a licitação, sob pena de nulidade. O *pessoal* está sujeito ao regime jurídico único da entidade-matriz. **Privilégios:** nascem com os privilégios administrativos da entidade estatal qua as institui, auferindo também as vantagens tributárias e as prerrogativas processuais da Fazenda Pública, além dos que lhe forem outorgados por lei especial, como necessários ao bom desempenho das atribuições da instituição. **Controle:** é a vigilância, orientação e correção que a entidade estatal exerce sobre os atos e a conduta dos dirigentes de suas autarquias; só é admissível nos estritos limites e para os fins que a lei o estabelecer. **Autarquia de regime especial:** é toda aquela que a lei instituidora conferir privilégios específicos e aumentar sua autonomia comparativamente com as autarquias comuns, sem infringir os preceitos constitucionais pertinentes a essas entidades de personalidade pública.

II - Fundações Públicas

São entidades de Direito Público, integrantes da Administração indireta; prestam-se, principalmente, à realização de atividades não lucrativas e atípicas do Poder Público, mas de interesse coletivo, como a educação, cultura, pesquisa, sempre merecedoras de amparo estatal; são criadas por lei específica; os contratos devem ter licitações; o orçamento é idêntico às estatais.

III - Entidades Paraestatais

São pessoas jurídicas de Direito Privado cuja criação é autorizada por lei específica, com patrimônio público ou misto, para realização de atividades, obras ou serviços de interesse coletivo, sob norma e controle do Estado; exerce direitos e contrai obrigações em seu próprio nome; não goza dos provilégios estatais; a *Competência* para sua instituição cabe a União, aos Estados e Municípios; o *objeto* é normalmente, a execução de uma atividade econômica empresarial, mas pode ser também uma atividade não econômica de interesse coletivo ou, mesmo, um serviço público delegado pelo Estado. O *patrimônio* pode ser constituído com recursos particulares ou contribuição pública, ou por ambas. A *Administração* varia segundo o tipo e modalidade que

a lei determinar, sendo admissível desde a direção unipessoal até a gerência colegiada. **Controle:** em princípio têm autonomia administrativa e financeiram, sendo apenas supervisionadas pelo Ministério a que estiverem vinculadas, não subordinadas.

Espécies de Entidades Paraestatais: *Empresas Públicas:* são pessoas jurídicas de Direito Privado, criadas por lei específica, com capital exclusivamente público, para realizar atividades de interesse da Administração instituidora nos moldes da iniciativa particular, podendo revestir qualquer forma e organização empresarial; sua atividades regem-se pelos preceitos comerciais. - *Sociedades de economia mista:* são pessoa jurídicas de Direito Privado, com participação do Poder Público e de particulares no seu capital e na sua administração, para a realização de atividade econômica ou serviço de interesse coletivo; revestem a forma das empresas particulares, admitem lucro e regem-se pelas normas das sociedades mercantis, com as adaptações impostas pelas leis que autorizarem sua criação e funcionamento. - *Serviços sociais autônomos:* são todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidoss por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais.

IV - Serviços delegados a particulares

Serviços concedidos são todos aqueles que o particular executa em seu nome, por sua conta e risco, renumerados por tarifa, na forma regulamentar. mediante delegação contratual ou legal do Poder Público concedente.

Concessão: é a delegação contratual da execução do serviço, na forma autorizada e regulamentada pelo Executivo; o contrato é bilateral, oneroso, comutativo e realizado *intuitu personae*, com encargos e vantagens recíprocos; não transfere propriedade alguma ao concessionário, nem se despoja de qualquer direito ou prerrogativa pública; deve ser conferida sem exclusividade.

Regulamentação: compete ao Poder Público, pois a concessão é sempre feita no interesse da coletividade, tendo o dever (concessionário) de prestar o serviço em condições adequadas para o público. (art. 175. CF). Toda concessão fica submetida as normas de natureza regulamentar(disciplinam o modo e a forma) e as de ordem contratual (condições de renumeração); o poder de regulamentar as concessões é inerente e indespojável do concedente.

Contrato: é o documento escrito que encerra a delegação do poder concedente, define o objeto, delimita a área, forma e tempo da exploração, estabelece os direitos e deveres das partes e dos usuários do serviço; a *alteração unilateral* restringe-se apenas às cláusulas regulamentares ou de serviço, sempre para melhor atendimento ao público; pode sofrer intervenção; a fiscalização cabe ao Poder Público; o serviço concedido deve ser renumerado por tarifa; os direitos do usuário devem ser claramente assegurados no contrato por ser ele o destinatário do serviço oferecido.

Extinção da Concessão: pode ocorrer por diversos motivos e formas; o término do prazo impõe a *reversão*; o interesse público superveniente à concessão muitas vezes exige a *encampação ou resgate* (retomada coativa) do serviçoa conveniência recíproca das partes ou a inadimplência pode conduzir à *rescisão* do contraro; ou ainda, a ilegalidade da concessão ou do contrato pode impor sua *anulação.* O *Patrimônio do Concessionário* está protegido pelo Código Penal, que considera crime de dano qualificado (art. 163,III) qualquer lesão aos bens da empresa.

Serviços Permitidos: são todos aqueles em que a Administração estabelece os requisitos para sua prestação ao público e, por ato unilateral (termo de permissão), comete a execução aos particulares que demonstrarem capacidade para seu desempenho; a permissão é em princípio discricionária e precária, mas admite condições e prazos para exploração do serviço, a fim de garantir rentabilidade e assegurar a recuperação do investimento do permissionário visando atrair a iniciativa privada.

Serviços Autorizados: são aqueles que o Poder Público, por ato unilateral, precário e discricionário, consente na sua execução por particular para atender a interesses coletivos instáveis ou emergência transitória; a renumeração é tarifada pela Administração.

V - Convênios e Consórcios Administrativos

Convênios Administrativos: são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes; é acordo, mas não é contrato; a *organização* não tem forma própria. ms sempre se faz com autorização legislativa e recursos financeiros para atendimento dos encargos assumidos no termo de cooperação.

Consórcios Administrativos: são acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, sempre de mesma espécie, para realização de objetivos de interesse comum; o que o caracteriza é que ele só e feito entre entidades da mesma espécie, diferentemente do Convênio, que é celebrado entre pessoas jurídicas de espécies diferentes.

7) SERVIDORES PÚBLICOS

Os servidores públicos constituem subespécies dos agentes administrativos, categoria que abrange a grande massa de prestadores de serviços à Administração e a ela vinculados por relações profissionais, em razão da investidura em cargos e funções, a título de emprego e com retribuição pecuniária. O *Regime Jurídico Único* é o estabelecido pela entidade estatal no âmbito de sua competência, para todos os servidores de sua Administração direta, autárquica e fundacional, excluídas desse regime as empresas públicas de sociedades de economia mista; pressupõe preceitos

sobre ingresso no serviço, forma e limites de renumeração, deveres e direitos, planos de carreira, investidura em cargos em comissões e funções de confiança.

I - Organização do Serviço Público

As entidades estatais são livres para organizar seu pessoal para o melhor atendimento dos serviços a seu cargo, devendo ser observada 3 regras fundamentais, que não podem postergar: a que exige qua a organização se faça por lei; a que prevê a competência exclusiva da entidade; e a que impõe a observância das normas constitucionais pertinente ao funcionalismo.

Organização Legal: é exigida pela Constituição ao permitir a acessibilidade dos cargos públicos a todos os brasileiros, que preencham oe requisitos estabelecidos em lei. (CF, art. 37, I)

Cargos e Funções: Cargo público é o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei; *Função* é a atribuição ou o conjunto de atribuições que é conferida a cada categoria profissional ou comete individualmente a determinados servidores para a execução de serviços eventuais.

Criação, transformação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos: exige lei de iniciativa privativa do Presidente da República, dos Governadores e dos Prefeitos (CF, art. 61, § 1º, II, “d”); essa privatividade de iniciativa, torna inconstitucional o projeto oriundo do Legislativo, ainda que sancionado e promulgado pelo Chefe do Executivo, as prerrogativas são irrenunciáveis; essas leis podem sofrer emendas do Legislativo.

Provimento de cargos: é o ato pelo qual se efetua o preenchimento do cargo público, com a designação de seu titular; pode ser: *Originário* - é o que se faz através de nomeação, que pressupõe a inexistência de vinculação entre a situação de serviço anterior do nomeado e o preenchimento do cargo - e *Derivado* - se faz por transferência, promoção, remoção, acesso, reintegração, readmissão, enquadramento, aproveitamento ou reversão, é sempre alteração na situação de serviço provido.

Direitos do Titular do Cargo: restringem-se ao seu exercício, às prerrogativas da função e os vencimentos e vantagens decorrentes da investidura, sem que o servidor tenha propriedade do lugar que ocupa; é inapropriável; o servidor poderá adquirir direito à permanência no mesmo, mas nunca direito ao exercício da mesma função.

Competência para organizar o serviço público: é da entidade estatal que pertence o respectivo serviço; são estanques e incomunicáveis; as normas federais não se aplicam aos servidores estaduais ou municipais, nem as do Estado aos servidores do município. *União:* só encontra limites na CF e não enseja conflito de normas; suas leis não podem colidir, nesse campo, com a

legislação estadual e municipal. *Estado:* é ampla, mas fica adstrita às normas da CF, e aos preceitos das leis complementares, como nos ditames de sua Constituição estadual. *Município:* é consectário da autonomia administrativa; pode elaborar o estatuto de seus servidores.

Observância das Normas Constitucionais: as disposições estatutárias não podem contrariar o estabelecido na Constituição Federal como normas de observância obrigatória pela entidades estatais, autárquicas e fundacionais n aorganização de seu pessoal e dos respectivos regimes jurídicos; não impede que sejam concedidos outros direito e vantagens a seus servidores, como são obrigadas a isso; o que não é permitido é dispensar ou alterar as já estabelecidas como *condições de eficiência, moralidade e aprimoramento do serviço e como garantias dos funcionários públicos.*

II - Normas Constitucionais pertinentes aos servidores

Acessibilidade aos cargos: (CF, art. 37,I) a todos os brasileiros, excluíndo expressamente os entrangeiros; condiciona ao preenchimento do requisitos estabelecidos em lei; o STJ ja decidiu que "a desigualdade física, moral e intelectual é um fato que a lei reconhece e por vezes aprecia e apura, como sucede na seleção do pessoal para as funções públicas, acessíveis a qualquer que de prova da capacidade exigida".

Concurso: é obrigatório, ressalvados os cargos em comissão; é o meio técnico posto à disposição da Administração para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço, e proporciar aos interessados igual oportunidade; tem validade de 2 anos, contados da homologação, prorrogável uma vez; após segue-se o provimento do cargo, através da nomeação (é ato de provimento de cargo que se completa com a posse e o exercício) do canditado aprovado.

Desinvestidura de cargo ou emprego público: pode ocorrer por demissão (punição por falta grave), exoneração (de ofício ou a pedido do interessado, desde que não esteja sendo processado) e a dispensa (ao admitido pela CLT).

Paridade de vencimentos: os Poderes, em vista de suas disponibilidades orçamentárias, podem estabelecer a retribuição a seus funcionários, ou lhes atribuir menor renumeração, mas nunca pagar-lhes mais, de modo a criar uma injusta disparidade, já que o teto salarial máximo são os pagos pelo Executivo, para os funcionários com funções iguais ou assemelhadas do Legislativo e do Judicário.

Vedação de equiparações e vinculações: proíbe o tratamento jurídico paralelo de cargos e funções desiguais e a subordição de um cargo a outro, dentro ou fora do mesmo Poder, ou a qualquer fator qua funcione como índice de reajustamento automático.

Acumulação de cargos, empregos e funções públicas: sua *proibição* visa impedir que uma mesma pessoa passe a ocupar vários lugares ou exercer

várias funções sem que as possa desempenhar proficientemente, embora recebendo os respectivos vencimentos.

Estabilidade: é a garantia de permanência no serviço público outorgada ao servidor que, nomeado por concurso em caráter efetivo, tenha transposto o estágio probatório de 2 anosl; o servidor estável não pode mais der exonerado por conveniência da Administração, nem demitido sem se apurar a infração em processo administrativo ou judicial.

Aposentadoria: é a garantia de inatividade renumerada reconhecida aos servidores que já prestaram longos anos de serviço, ou se tornara, incapacitados para suas funções; pode ser por invalidez permanente, compulsória (atingido a idade limite) ou voluntária; os proventos sempre serão integrais quando por tempo de serviço.

Pensão por morte: corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei. (art. 40, § 5º)

Cômputo do tempo de serviço: o tempo do serviço público prestado a qualquer das entidades estatais, será integralmente computado para a aposentadoria e a disponibilidade.

Exercício de mandatos eletivos: não é vedado ao servidor; pode exercê-lo sem perder o cargo, emprego ou função, devendo apenas afastar-se com prejuízo da renumeração.

Demissão de vitalícios e estáveis: dependem, em qualquer caso (estável - processo administrativo), de sentença judicial em que se lhe assegure ampla defesa (CF, arts. 41, 95 e 128); não podem ser exonerados *ex officio*.

Reintegração: é a recondução do servidor ao mesmo cargo de que fora demitido, com o pagamento integral dos vencimentos e vantagens do tempo em que esteve afastado, uma vez reconhecida a ilegalidade da demissão em decisão judicial.

Responsabilização civil dos servidores: sua responsabilização por danos causados a terceiros do exercício de suas atividades depende da comprovação da existência de dolo ou culpa de sua parte.

Abrangência das normas constitucionais: são normas inpositivas para os três Poderes e para todas entidades estatais, autárquicas e fundacionais.

Competência da Justiça comum: de acordo com a CF, compete à Justiça do trabalho decidir toda e qualquer reivindicação do servidor público, porém, não condiz com a realidade, pois as normas legais aplicadas a estes são muito específicas, diferente dos trabalhadore regidos pela CLT, portanto devem ser julgadas pela Justiça Comum.

III - Deveres e Direitos do Servidores: estão detalhadamente estabelecidos na CF/88, a serem observados pelos estatutos das entidades estatais e de seus desmembramentos autárquicos e fundacionais.

Deveres: são impostos aos funcionários como requisitos para o bom desempenho de seus encargos e regular funcionamento dos serviços públicos; tais deveres são: *de lealdade, de obediência, de conduta ética e outros* que são comumente especificados nos estatutos.

Restrições funcionais: são as restrições qua a função pública impõe aos seus exercentes, destacando as de se *sujeitarem aos impedimentos* estabelecidos para desempenho do cargo.

Direitos: a CF/88 detalhou seus direitos nos arts. 37 a 41, não permitindo que outros lhe sejam acrescentados; pois foi indicado especificamente os que lhe são extensivos.

Vencimentos: Vencimento, é a retribuição pecuniária devida ao servidor pelo efetivo exercício do cargo, correspondente ao padrão fixado em lei (sent. estrito); é o padrão com as vantagens pecuniárias auferidas pelo servidor a título de adicional ou gratificação (amplo); é desconhecido cargo sem reitribuição pecuniária; o aumento depende de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo; sua natureza alimentar não permite que sejam eles retidos pela Administração, nem arresto, sequestro ou penhora; a *prescrição* de vencimentos e vantagens consuma-se em 5 anos e sua interrupção só poderá ser feita uma vez, recomeçando o prazo a correr pela metade; suspende-se durante o recurso.

Vantagens Pecuniárias: são acréscimos de estipêndio do servidor, concedidas a título definitivo ou transitório, pela decorrência de tempo de serviço, ou pelo desempenho de funções especiais, ou em razão de condições anormais em que realiza o serviço, ou, finalmente, em razão de condições especiais do servidor.; são acumuláveis, desde que compatíveis.

Adicionais: são vantagens pecuniárias concedidas aos servidores em razão do tempo de exercício (adicional de tempo) ou em face da natureza peculiar da função, que exige conhecimentos especializados ou um regime próprio de trabalho (adicional de função).

Gratificações: são vantagens pecuniárias atribuídas precariamente aos servidores que estão prestando serviços comuns da função em condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade (de serviço), ou concedidas como ajuda aos servidores que reúnam as condições pessoais que a lei especifica (especiais).

IV - Responsabilidade dos Servidores

A responsabilização dos servidores é dever genérico da Administração e específico de todo chefe, em relação a seus subordinados.

Responsabilidade Administrativa: é a que resulta da violação de normas internas pelo servidor sujeito ao estatuto e disposições complementares estabelecidas em lei, decreto ou qualquer outro provimento regulamentar da função pública; a punição administrativa ou disciplinar não depende de processo; só não podem ser aplicadas punições arbitrárias; a extinção da pena dá-se pelo seu cumprimento.

Responsabilidade Civil: é a obrigação que se impõe ao servidor de reparar o dano causado à Administração por culpa ou dolo no desempenho de suas funções; é apurada perante a Justiça Comum; essencial é que o ato culposo cause dano patrimonial, sem o qual não a responsabilidade; a comprovação é feita através do processo administrativo.

Responsabilidade Criminal: é a que resulta do cometimento de crimes funcionais, definidos em lei federal; o ilícito penal sujeita o servidor a responder a processo crime e a suportar os efeitos legais da condenação; obedece os ritos dos arts. 513 a 518 do CPP.

Meios de Punição:

Sequestro e Perdimento de Bens: são cabíveis contra os sevidores que enriqueceram ilicitamente com o produto do crime contra a Administração ou por influência de abuso de cargo, função ou emprego público; o sequestro é providência cautelar, o perdimento é a medida definitiva. *Enriquecimento ilícito*, no que tange a servidores, é o que decorre da prática de crime contra a Administração. *O abuso de autoridade* sujeita a agente público à triplice responsabilidade civil, administrativa e penal; as penas vão desde a advertência até a demissão, e no processo penal escalonam-se em multa, detenção, perda do cargo e inabilitação para função pública, aplica-se isolada ou cumulativamente.

V - Servidores Públicos Militares

São todos integrantes das Forças Armadas, das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros (CF, art. 42); tem por base a hierarquia e a disciplina.

VIII - DOMÍNIO PÚBLICO

Domínio Público em sentido amplo é o poder de dominação ou de regulamentação que o Estado exerce sobre os bens do seu patrimônio, ou sobre bens do patrimônio privado, ou sobre as coisas inapropriáveis individualmente, mas de fruição geral da coletividade; exterioriza-se em poderes de soberania e em direitos de propriedade. *Domínio Eminente:* é o poder político pelo qual o Estado submete à vontade todas as coisas de seu território (manisfestação de soberania interna); nele é que são estabelecidas as limitações ao uso da propriedade privada, as servidões, a desapropriação,

as medidas de polícia e o regime jurídico especial de certos bens particulares de interesse público. *Domínio Patrimonial:* é direito de propriedade pública, sujeito a um regime especial; subordina todos os bens das pessoas administrativas, assim considerados bens públicos e, como tais, regidos pelo Direito Público, embora sejam aplicadas algumas regras da propriedade privada.

Bens Públicos: são todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e paraestatais.

Classificação dos Bens Públicos: todos são bens nacionais, integram o patrimônio da Nação, na sua unidade estatal, mas, embora politicamente componham o acervo nacional, civil e administrativamente pertencem a cada uma das entidades públicas que os adquiriram.

Bens de uso comum do povo ou do domínio público: são os mares, praias, rios, estradas, ruas, enfim, todos os locais abertos à utilização pública.

Bens de uso especial ou do patrimônio administrativo: são os que se destinam especialmente à execução dos serviços públicos, Ex. edifícios de repartições públicas, etc.

Bens dominiais ou do patrimônio disponível: são aqueles que, embora integrando o domínio público como os demais, deles diferem pela possibilidade sempre presente de serem utilizados em qualquer fim ou, mesmo, alienados pela Administração, se assim o desejar.

Administração dos bens públicos: compreende o poder de utilização e conservação das coisas administradas; rege-se pelas normas de Direito Público, aplicando-se supletivamente os preceitos de Direito Privado, no que aquelas forem falhas ou omissas.

Utilização dos bens públicos: se destinam ao uso comum do povo ou a uso especial, o Estado interfere como poder administrador, disciplinando e policiando a conduta do públicos e dos usuários especiais;

Uso Comum do Povo: é todo aquele que se reconhece à coletividade em geral sobre os bens públlicos, sem discriminação de usuários ou ordem especial para sua fruição; não exige qualquer qualificação ou consentimento especial; os usuários são anônimos, indeterminados, e os bens utilizados o são por todos os membros da coletividade.

Uso Especial: é todo aquele que, por um título individual, a Administração atribui a determinada pessoa para fruir de um bem público com exclusividade, nas condições convencionadas. As formas administrativas para o uso especial são: a) *Autorização de uso:* é o ato unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público. b) *Permissão de uso:* é o ato negocial, unilateral, discricionário e precário através do qual é facultado ao particular a utilização individual de determinado bem público. c) *Cessão de*

uso: é a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado. d) *Concessão de uso:* é o contrato administrativo pelo qual é atribuida a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica. e) *Concessão de direito real de uso:* é o contrato pelo qual é transferido o uso renumerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize en fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social. f) *Enfiteuse ou aforamento:* é o instituto civil que permite ao proprietário atribuir a outrem o domínio útil de imóvel, pagando a pessoa que o adquire (enfiteuta) ao senhorio direto um pensão ou foro, anual, certo e invariável. (CC, art. 678).

Alienação dos bens públicos: *Alienação* é toda transferência de propriedade, renumerada ou gratuita, sob forma de venda, permuta, doação, dação em pagamento, investidura, legitimação da posse ou concessão de domínio; *De bens imóveis* está disciplinada, em geral, na legislação própria das entidades estatais, a qual exige autorização legislativa, avaliação prévia e concorrência; *De bens móveis ou semoventes* não tem normas rígidas para sua realização, salvo a exigência de avaliação prévia, autorização legal e licitação, podendo a Administração dispor a esse respeito como melhor lhe convier.

Imprescritibilidade, Impenhorabilidade e não oneração dos Bens Públicos: os bens públicos são em regra, imprescritíveis, impenhoráveis e não sujeitos a oneração.

Imprescritibilidade: decorre como conseqüência lógica de sua inaliebilidade originária; se os bens são inalienáveis, ninguém pode os adquirir enquanto guardarem essa condição.

Impenhorabilidade: decorre de preceito constitucional que dispões sobre a forma pela qual serão executadas as sentenças judiciárias contra a Fazenda Pública.

Não oneração: a impossibilidade se oneração dos bens públicos é indiscutível diante de sua inaliebilidade e impenhorabilidade.

Aquisição de bens pela Administração: são feitas contratualmente, pelos instrumentos comuns de Direito Privado, sob forma de compra, permuta, doação, dação em pagamento, ou se realizam compulsoriamente, por desapropriação ou adjudicação em execução de sentença, ou ainda, se efetivam por força de lei, na destinação de áreas públicas nos loteamentos e na concessão de domínio de terras devolutas; a aquisição onerosa de imóvel depende de autorização legal e avaliação prévia; deve constar de processo regular no qual se especifiquem as coisas a serem adquiridas e sua destinação.

I - Terras Públicas

Terras Devolutas: são todas aquelas que, pertencentes ao domínio público de qualquer das entidades estatais, não se acham utilizadas pelo Poder Público, nem destinadas a fins administrativos específicos.

Plataforma Continental: compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendam além de seu mar territorial, em toda extensão do prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de basem a partir das quais se mede a largura do mar territorial (Lei 8617/93, art. 11)

Terras tradicionalmente ocupadas pelos índios: são porções do terrotório nacional necessárias à sobrevivência física e cultural das populações indígenas que as habitam, assegura a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas naturais, (CF art. 20, XI, e 231)

Terrenos de Marinha: são todos que, banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, em sua foz, vão até a distância de 33 metros para a parte da terra, contados desde o ponto em que chega o preamar médio.

Terrenos Acrescidos: são todos aqueles que se formam com a terra carreada pela caudal.

Terrenos Reservados: são as faixas de terras particulares, marginais dos rios, lagos, e canais públicos, na largura de 15 metros, oneradas com a servidão de trânsito; a faixa reservada é feita para obras e serviços públicos, não à utilização de particulares.

Outros terrenos: *Ilhas, Álveos abandonados, faixa de fronteira, vias e logradouros públicos.*

II - Águas Públicas

As águas são classificadas, segundo o Direito Internacional Público em externas e internas; consideram-se externas as que contornam o continente e internas as que banham exclusivamente o território nacional ou lhe servem de divisa com Estados estrangeiros. As águas nacionais, consoante seu domínio e uso, são públicas, comuns ou particulares. - *águas públicas* são todas as que pertencem a uma pessoa jurídica de Direito Públlico, ou tem destinação pública; - *águas comuns* são correntes não navegáveis nem flutuáveis e de que dessa não se façam; - *águas particulares* são as nascentes e todas as demais situadas em propriedade privada; a utilização das águas sujeita-se sempre à regulamentação necessária à preservação dos mananciais e à eqüitativa distribuição de consumo.

III - Jázidas

O regime jurídico é o de domínio federal sobre os minérios, a serem explorados no sistema de autorização e concessão, com direito de preferência ao proprietário do solo; são de regime de monopólio da União as seguintes jazidas:

* **Petróleo:** O código do Petróleo (Dec-lei 3.236/41) declarou que as jazidas de petóleo e gases naturais existentes no território nacional pertencem à União, a título de domínio privado imprescritível.

* **Minérios Nucleares:** O Brasil criou a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), autárquia que superintende, fiscaliza, promove e executa todos os trabalhos de pesquisa, lavra, beneficiamento e utilização dos minérios e materiais nucleares; estabelece ainda normas de segurança relativa ao uso sas radiações e materias nucleares.

** não sei se ainda são válidas*

IV - Florestas

Floresta é a forma de vegetação, natural ou plantada, constituída por um grande número de àrvores, com o mínimo de espaçamento entre si; As reservas florestais podem ser constituídas por qualquer das entidades estatais, em suas própria terras ou nas particulares, mediante despropriação, com a respectiva indenização; a fiscalização florestal compete precipuamente à União.

V - Fauna

A fauna sujeita-se a um regime administrativo especial, visando à sua preservação, como riqueza nacional que é.

VI - Espaço Aéreo

O Brasil exerce completa e exclusiva soberania sobre o espaço aéreo acima de seu território e mar territorial (art. 11 da Lei 7656/86).

VII - Patrimônio Histórico: Tombamento

O conceito de *patrimônio histórico e artístico nacional* abrange todos os bens, móveis e imóveis, existentes no País, cuja conservação seja de interesse público, por sua vinculação a fatos memoráveis da História pátria, ou por seu excepcional valor artístico, arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou ambiental. *Tombamento* é a declaração pelo Poder Público do valor histórico, artístico, paisagístico, turístico, cultural ou científico de coisas ou locais que, por essa razão, devam ser oreservados, de acordo com a inscrição em livro próprio; A abertura do processo de tombamento assegura a preservação do bem até a decisão final, a ser proferida dentro de 60 dias; em princípio não obriga a indenização, salvo as condições e, contrário.

VIII - Proteção Ambiental

A proteção ambiental visa à preservação da natureza em todos os elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, diante do ímpeto predatório das nações civilizadas, que, em nome do desenvolvimento, devastam florestas, exaurem o solo, exterminam a fauna, poluem as águas e o ar.

Controle de Poluição: enquadra-se no poder de polícia administrativa de todas as entidades estatais, competindo a cada uma delas atuar nos limites de seu território e de sua competênciam, e em conjunto colaborar nas providências de âmbito nacional de prevenção e repressão as atividades poluidoras definidas em norma legal.

Preservação dos Recursos Naturais: é dever do Estado e apóia-se do domínio eminente que ele exerce sobre todas as coisas que se encontram em seu território; mas pode apenas condicionar o uso da propriedade particular para cumprimento de sua função social ou retirá-la compulsoriamente, por utilidade pública ou interesse social, através de desapropriação, com justa e prévia indenização.

Restauração dos elementos destruídos: impõe a reflorestamento das áreas desmatadas, a recomposição dos terrenos erodidos ou escavados, a recuperação de águas poluídas, a regeneração de terras exauridas, a recriação de espécies silvestres e aquáticas em via de extinção, e tantas outras medidas de restauração do meio ambiente, para o reencontro do equílibrio ecológico e resnacimento da vida animal e vegetal, de que depende a sobrevivência da Humanidade; essa providências são mais de incentivo ao administrado do que de polícia administrativa.

Ação Civil Pública para proteção ambiental: A lei 7347/85 legitima precípuamente o MP para propô-la como, também , as entidades que indica (art. 5º) e estabelecendo regras específicas para o ajuizamento e julgamento.

9) INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE E ATUAÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

Os fundamentos da intervenção na propriedade e atuação no domínio econômico repousam na necessidade de proteção do Estado aos interesses da comunidade; os interesses coletivos representam o direito de maior número e, por isso mesmo, quando em conflito com os interesses individuais, estes cedem àqueles, em atenção ao direito da maioria, que é a base do regime democrático e do Direito Civil moderno.

Propriedade e domínio econômico: A propriedade é um direito individual, mas condicionado ao bem estar da comunidade; admite limitações ao seu uso e restrições ao seu conteúdo em benefício da comunidade; A Cf garante a propriedade, mas permite a desapropriação; e lhe atribui a função social; No domínio econômico a CF assegura a liberdade de iniciativa, mas, no interesse do desenvolvimento nacional e da justiça social, impondo regras. A *intervenção na propriedade* incide sobre os bens; a *intervenção no domínio econômico* incide sobre a atividade lucrativa exercida pela empresa, como instrumento de iniciativa privada.

Bem-estar social: é o bem comum, o bem do povo em geral; é o escopo da justiça social e só pode ser alcançado através do desenvolvimento nacional; para propiciar isso, o Poder Público pode intervir na propriedade

privada e nas atividades econômicas, nos limites da competência atribuidas a cada uma das entidades estatais, através de normas legais e atos administrativos adequados ao objeto da intervenção.

Competência para a intervenção: a legislação sobre direito de propriedade e intervenção no domínio econômico é privativa da União; aos Estados e Municípios só cabem as medidas de polícia administrativa, de condicionamento do uso de propriedade ao bem-estar social e de ordenamento das atividade econômicas, nos limites das normas federais, a intervenção no domínio só pode ser feita por delegação do Governo Federal, que é o detentor de tod poder nesse setor.

I - Intervenção na Propriedade

É todo ato do Poder Público que compulsoriamente retira ou restringe direitos dominiais privados ou sujeita o uso de bens particulares a uma destinação de interesse público; pode ter fundamento na necessidade ou utilidade pública, ou no interesse social (expresso em lei federal). Os meios específicos de intervenção são os seguintes:

Desapropriação: ou expropriação é a transferência compulsoria da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferios para superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública, ou ainda por interesse social, mediante prévia e justa indenização (CF, art. 5º, XXIV); é a forma conciliadora entre a garantia da propriedade individual e a função social dessa mesma propriedade, que exige usos compatíveis com o bem-estar da comunidade. *Necessidade pública:* surge quando a Administração defronta situações de emergência, que, para serem resolvidas satisfatoriamente, exigem a transferência urgente de bens de terceiros para o seu domínio e uso imediato; as *Normas Básicas* da desapropriação acam-se expressas no Dec-lei 3365/41 complementado pela legislação subsequente; a *Declaração expropriatória* pode ser feita por lei ou decreto em que se identifique o bem, se indique seu destino e se aponte o dispositivo legal qua a autorize. *Processo expropriatório:* pode ser feito por via administrativa uo por processo judicial; *via administrativa* consubstancia-se no acordo entre as partes quanto ao preço, reduzido a termo para transferência do bem expropriado (exige escritura pública); o *Processo judicial* segue o rito especial estabelecido na lei geral das desapropriações, admitindo os preceitos de CPC. *Retrocessão:* é a obrigaçào que se impõe ao expropriante de oferecer o bem expropriado, mediante a devolução do valor da indenização, quando não lhe der o destino declarado no ato expropriatório (CC, art. 1150).

Obs: é aconselhável uma leitura profunda sobre esse assunto, devido sua diversidade e o grande numero de detalhes, que ficaram de fora deste breve resumo.

Servidão administrativa: é onûs real de uso imposto pela Administração à propriedade particular para assegurar a realização e conservação de obras e serviços públicos ou de utilidade pública, mediante indenização dos prejuízos efetivamente suportados pelo proprietário; a *Instituição* faz-se por acordo administrativo ou por sentença judicial, precedida

sempre de *ato declaratório de servidão*; a indenização faz-se em correspondência com o prejuízo causado ao imóvel.

Requisição: é a utilização coativa de bens e serviços particulares pelo Poder Público por ato de execução imediata e direta da autoridade requisitante e indenização ulterior, para atendimento de necessidades coletivas urgentes e transitórias (art. 5º, XXV da CF).

Ocupação temporária: é a utilizaçào transitória, renumerada ou gratuita, de bens particulares pelo Poder Público, para a execução de obras, serviços ou atividades públicas ou de interesse público; essa prerrogativa estatal pode ser transferida a concessionários e empreiteiros.

Limitação administrativa: é toda imposição geral, gratuita. unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social; são preceitos de ordem pública; decorrem do poder de polícia inerente e indissociável da Administração e se exteriorizam nas imposições unilaterais e imperativas sob a triplice modalidade positiva (fazer), negativa (não fazer) ou permissiva (deixar fazer).

II - Atuação no Domínio Econômico

Monopólio: é a exclusividade de domínio, exploração ou utilização de determinado bem, serviço ou atividade; é a privatividade de algum direito ou de alguma atividade para alguém; em sentido econômico, significa controle de produção e de preços.

Repressão ao Abuso de Poder Econômico: a constituição impõe sua repressão (art. 173, § 4º); o abuso pode assumir as mais variadas modalidades, visando sempre ao açambarcamento dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros, neste caso mediante um excessivo e injustificável aumento de preços; as formas usuais são: *os trustes*: truste é a imposição das grandes empresas sobre os concorrentes menoresm visando afastá-los do mercado ou obrigá-los a concordar com a política de preços do maior vendedor; e os *cartéis:* cartel é a composição voluntária dos rivais sobre aspesctos do negócio comum.

Controle de Abastecimento: é o conjunto de medidas destinadas a manter no mercado consumidor matéria-prima, produtos ou serviços em quantidade necessárias às exigências de seu consumo.

Tabelamento de preços: Preço é a retribuição pecunária do valor do bem, do serviço ou da atividade que se compra ou que se utiliza mediante renumeração; pode ser privado, semiprivado ou público; *Tabelamento* é função privativa da União, por seus órgãos centralizados ou entes descentralizados a que a lei federal atribue; incide sobre os preços privados.

10) RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO

Responsabilidade civil da Administração é, pois, a que impõe à Fazenda Pública a obrigação de compor dano causado a terceiros por agentes públicos, no desempenho de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las. *Teoria da culpa administrativa, do risco administrativo* (faz surgir o obrigação de indenizar o dano do só ato lesivo e injusto causado à vítima pela Administração) e *do risco integral* (obriga a indenização de todo e qualquer dano, ainda que resultante da culpa ou dolo da vítima).

I - responsabilidade civil da Administração no Direito brasileiro: artigo 15 do CC: "as pessoas jurídicas de Direito Público são civilmente responsáveis por atos de seus representantes qua nessa qualidade causem dano a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei. salvo o direito regressivo contra os causadores do dano"; não admite responsabilidade sem culpa. Artigo 37,§ 6º da CF: "as pessoas jurídicas de Direito Público e as de Direito Privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo e culpa"; independe de dolo ou culpa. *Responsabilidades por atos legislativos e judiciais:* a Fazenda Pública só responde mediante a comprovação de culpa manifesta na sua expedição, de maneira ilegítima e lesiva.

II - A reparação do dano:

Ação de indenização: basta o lesado acionar a Fazenda pública e demonstrar o nexo causal entre o fato lesivo e o dano, bem como seu montante; comprovado isso, surge a obrigação de indenizar; a indenização deve abranger o que a vítima efetivamente perdeu e o que deixou de ganhar (dano emergente e lucros cessantes).

Ação regressiva: corre contra o causador direto do dano; como é destinada à reparação patrimonial, transmite-se aos herdeiros e sucessores do servidor culpado.

11) CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO

Controle, em administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro; assim, é fixada a competência dos seus órgãos e agentes, e é estabelecido os tipos de forma de controle de toda atuação administrativa, para sua defesa própria e dos direitos dos administrados.

Tipos de Controle: variam segundo o Poder, órgão ou autoridade que o exercita ou o fundamento, o modo e o momento de sua efetivação:

- *Hierárquico:* resulta do escalonamento vertical, os inferiores estão subordinados aos superiores.

- *Finalístico:* estabelecido para as entidades autônomas, indicando a autoridade controladora, as faculdades a serem exercitadas e as finalidades objetivadas.

- *Interno:* é realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada (âmbito interno). - *Externo:* realizado por órgão estranho à Adminstração.

- *Prévio ou preventivo:* antecede a conclusão ou operatividade do ato, requisito de sua eficácia. Ex: a liquidação da despesa, para oportuno pagamento.

- *Concomintante ou sucessivo:* acompanha a realização do ato para verificar a regularidade de sua formação. Ex: realização de auditoria durante a execução do orçamento.

- *Subsequente ou corretivo:* se efetiva após a conclusão do ato controlado, visando as devidas correções. Ex: a homologação do julgamento de uma concorrência.

- *De legalidade ou legitimidade:* verifica unicamente a conformação do ato ou do procedimento com as normas legais que o regem.

- *De mérito:* visa a comprovação da eficiência, conveniência ou oportunidade do ato.

I - Controle Administrativo

Controle administrativo é todo aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre sua próprias atividade, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo que é um controle de legalidade e de mérito.

Meios de Controle

Fiscalização hierárquica: é exercida pelos órgão superiores sobre os inferiores da mesma Administração, visando a ordenar, coordenar, orientar e corrigir suas atividades e agentes.

Supervisão ministerial: é um meio atenuado de controle, aplicável nas entidades vinculadas a um Ministério; não é subordinação, resulta do sistema legal imposto às autarquias e entidades paraestatais, sujeitas ao controle finalístico de quem as institui.

Recursos Administrativos: são todos os meios hábeis a propiciar o reexame de decisão interna pela própria Administração, esse meios compreendem:

Representação: é a denúncia formal e assinada de irregularidades internas ou de abuso de poder na prática de atos da Administração, feita por

quem quer que seja à autoridade competente para conhecer e coibir a ilegalidade apontada.

Reclamação: é a oposição expressa a atos da Administração que afetem direitos ou interesses legítimos do administrado; extingue-se em 1 ano, a contar da data do ato ou fato lesivo; o prazo é fatal e peremptório para o administrado; suspende a prescrição enquanto depende de decisão.

Pedido de reconsideração: é a solicitação da parte dirigída à mesma autoridade que expediu o ato, para que o invalide ou modifique nos termos da pretensão do requerente; extingue-se em 1 ano da data de decisão, não suspende a prescrição.

Recursos hierárquicos: são aqueles pedidos que as partes dirigem à instância superior, propiciando o reexame do ato inferior sob todos seus aspectos; podem ter efeito devolutivo ou suspensivo; possui prazos fatais e peremptórios.

Revisão do processo: é o meio previsto para o reexame na punição imposta ao servidor, a pedido ou de ofício, quando se aduzir fato novo ou circunstância suscetível de justificar sua inocência ou inadequação da penalidade aplicada.

Coisa julgada administrativa: limita-se ao caso apreciado e extingue-se com o enceramento deste, pelo exaurimento de seus efeitos, respeitadas as situações jurídicas subjetivas que se construíram, salvo novo processo administrativo, com nova instrução e ampla defesa.

Prescrição administrativa: pressupõe a existência de uma ação judicial apta à defesa de um direito, porque ela significa a perda da respectiva ação , por inércia de seu titular; ela opera a preclusão de oportunidade de atuação do Poder público sobre matéria sujeita à sua apreciação.

Processo Administrativo: é conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo. *Procedimento* é o modo de realização do processo, ou seja, o rito processual.

Princípios: a) *Legalidade objetiva:* exige que o processo administrativo seja instaurado com base e para a preservação da lei; baseia-se numa norma legal específica; b) *Oficialidade:* atribui a movimentação do processo à Administração, ainda que provocado por particular, uma vez inciado; o Poder Público o impulsiona até a decisão final; c) *Informalismo:* dispensa ritos sacramentais e formas rígidas, principalmente para os atos a cargo do particular; bastam as formalidades necessárias à obtenção da certeza jurídica; d) *Verdade material:* autoriza a Administração a valer-se de qualquer prova de que a autoridade processante ou julgadora tenha conhecimento, desde que a faça trasladar para o processo; e) *Garantia de defesa:* entende-se não só a observância do rito adequado como a cientificação deo processo ao interessado, a oportunidade para contestar a acusação, produzir prova de seu direito, acompanhar os atos de instrução e utilizar-se dos recursos cabíveis.

Fases do processo administrativo: a) *instauração:* é a apresentação escrita dos fatos e indicação do direito que ensejam o processo; proveniente da Administração (portaria auto de infração, representação ou despacho inicial); do administrado (requerimento ou petição); b) *Instrução:* é a fase de elucidação dos fatos, com a produção de provas da acusação (punitivo), ou de complemetação das iniciais (controle ou outorga); c) *Defesa:* é a garantia, compreende a ciência da acusação, a vistas dos autos na repartição, a oportunidade para oferecimento de contestação e provas, a inquirição e reperguntas de testemunhas e a observância do devido processo legal; d) *Relatório:* é a síntese do apurado no processo, feita por quem o presidiu individualmente ou pela comissão processante, com apreciação das provas, dos fatos apurados, do direito debatido e proposta conclusiva para decisão da autoridade julgadora competente; não tem efeito vinculante; e) *Julgamento:* é a decisão proferida pela autoridade ou órgão competente sobre o objeto do processo.

* As fases acima enunciadas, de um modo geral, devem ser atendidas em todos os processos administrativos próprios, ou seja, naqueles que visam à solução de litígio entre a Administração e o administrado, sendo aplicáveis a todas as suas modalidades.

Modalidades:

Processo de Expediente*:* é denominação imprópria que se dá a toda atuação que tramita pelas repartições públicas por provocação do interessado ou por determinação interna da Administração, para receber a solução conveniente; não tem procedimento próprio, nem rito sacramental; não geram, nem alteram, nem suprimem direitos.

Processo de Outorga: é todo aquele que se pleiteia algum direito ou situação individual perante a Administração; normalmente tem rito especial, mas não contraditório, salvo quando há oposição de terceiros ou impugnação da própria Administração.

Processo de Controle: é todo aquele em que a Administração realiza verificações e declara situação, direito ou conduta do administrado ou de servidor, com caráter vinculante para as partes; tem rito próprio; quando deparadas irregularidades puníveis, exigem oportunidade de defesa, antes de seu encerramento, sob pena de invalidade.

Processo Punitivo: é todo aquele promovido pela Administração para a imposição de penalidade por infração da lei, regulamento ou contrato; é contraditório, com oportunidade de defesa e estrita observância do devido processo legal.

Processo Administrativo Disciplinar: também chamado de Inquérito administrativo, é o meio de apuração e punição das faltas graves dos servidores e demais pessoas sujeitas ao regime funcional de determinados estabelecimentos da Administração; é sempre necessário para a imposição de pena de demissão; deve ser instaurado por portaria da autoridade competente; na instrução é livre a colheita de provas; concluída, deve ser relatado o que se

apurou e opinar pela absolvição ou punição do acusado; no julgamento, a autoridade deverá sempre fundamentar sua decisão, com motivação própria ou adoção dos fundamentos do relatório, tanto para a condenação quanto para a absolvição.

Meios Sumários: podem ser utilizados para a elucidação preliminar de determinados fatos ou aplicação de penalidades disciplinares menores ou comprovadas na sua flagrância.

Sindicância: é o meio de elucidação de irregularidades no serviço para subsequente instauração de processo e punição ao infrator; não tem procedimento formal, nem exigência de comissão sindicante.

Verdade sabida: é o conhecimento pessoal da infração pela própria autoridade competente para punir o infrator, tal ocorre quando o subordinado desautora o superior no ato do recebimento de uma ordem.

Termo de declarações: é forma sumária de comprovação de faltas menores dos servidores, através da tomada de seu depoimento sobre irregularidade que lhe é atribuída e, se confessada, servirá de base para a punição cabível.

Processo Administrativo Tributário: é todo aquele que se destina à determinação, exigência ou dispensa do crédito fiscal, bem como à fixação do alcance de normas de tributação em casos concretos, pelos órgãos competentes tributantes, ou à imposição de penalidades ao contribuinte.

II - Controle Legislativo

Controle legislativo ou parlamentar é o exercido pelos órgãos legislativos ou por comissões parlamentares sobre determinados atos do Executivo na dupla linha de legalidade e da conveniência pública, pelo quê caracteriza-se como um controle eminentemente político, indiferente aos direitos individuais dos administrados, mas objetivando os superiores interesses do Estado e da comunidade.

Fiscalização dos atos da Administração: a CF/88 ampliou as atribuições do Legislativo para a fiscalização e controle dos atos da Administração em geral (art. 49, X); essa função, não é uma faculdade inferior ou adjacente à de editar as leis; pelo contrário, é fundamental e necessária à própria elaboração das leis, a fim que o Legislativo conheça como funciona os outros órgãos, sobretudo do Executivo, sobre o qual exerce amplo controle.

Fiscalização financeira e orçamentaria: é conferida ao Congresso Nacional, mas se refere à prestação de contas de todo aquele que administra bens, valores ou dinheiro públicos; o controle interno é feito pelo Executivo e o controle externo pelo Congresso Nacional auxiliado pelo Tribunal de Contas da União.

Controle interno: objetiva a criação de condições indispensáveis à eficácia do controle externo e visa assegurar a regularidade de realização da

receita e da despesa, possibilitando o acompanhamento da execução do orçamento, dos programas de trabalho e a avaliação dos respectivos resultados.

Controle externo: visa comprovar a proibidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiro públicos, assim como a fiel execução do orçamento.

Atribuições dos Tribunais de Contas: suas atividades expressam-se fundamentalmente em funções técnicas opinativas, verificadoras, assessoradoras e jurisdicionais administrativas, desempenhadas simetricamente tanto pelo TCU, quanto pelas outras entidades estatais que o tiverem. (art. 71, CF)

III - Controle do Judiciário

Controle Judiciário ou judicial é o exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário quando realiza atividade administrativa; é um meio de preservação de direitos individuais, porque visa a impor a observância da lei em cada caso concreto, quando reclamada por seus beneficiários.

Atos sujeitos a controle comum: são os administrativos em geral; a competência do Judiciário para a revisão de atos, restringe-se ao controle da legalidade e da legitimidade do ato impugnado; por legalidade entende-se a conformidade do ato com a norma que o rege; por legitimidade entende-se a conformidade do ato com a moral administrativa e o interesse coletivo, indissociáveis de toda atividade pública; é permitido perquirir todos os aspectos de legalidade e legitimidade para descobrir e pronunciar a nulidade do ato administrativo onde ela se encontre, e seja qual for o artifício que a encubra; não é permitido pronunciar-se sobre o mérito administrativo.

Atos sujeitos a controle especial

- atos políticos: são os que, praticados por agentes do Governo, no uso de sua competência constitucional, se fundam na ampla liberdade de apreciação da conveniência ou oportunidade de sua realização, sem se aterem a critérios jurídicos preestabelecidos; seu discricionarismo é a conseqüência das restrições para o controle judicial.

- atos legislativos: a lei, propriamente dita, não ficam sujeitos a anulação judicial pelos meios processuais comuns, e sim pela via especial da Ação direta de Inconstitucionalidade, tanto para a lei em tese como para os demais atos normativos.

- "Interna corporis": não é tudo que provém do seio da Câmara ou de suas deliberações internas; são só aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do Plenário da Câmara; também são vedados à revisão judicial.

Meios de Controle Judiciário: são as vias processuais de procedimento ordinário, sumário ou especial de que dispõe o titular do direito lesado ou ameaçado de lesão para obter a anulação do ato ilegal em ação contra a Administração Pública.

- mandado de segurança individual: destina-se a coibir atos ilegais da autoridade que lesam direito subjetivo, líquido e certo do impetrante; o prazo para impetração é de 120 dias do conhecimento oficial do ato a ser impugnado (CF, art. 5º, LXIX).

- mandado de segurança coletivo: seus pressupostos são os mesmos do individual, inclusive quanto ao direito líquido e certo, só que a tutela não é individual, mas coletiva (CF, art. 5º, LXX).

- ação popular: é um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros, no gozo de seus direitos cívicos e políticos; o beneficiário direto e imediato é o povo. (CF, art. 5º, LXXIII)

- ação civil pública: ampara os direitos difusos e coletivos, não se presta para direitos individuais, nem se destina à reparação de prejuízos; (Lei 7347/85; CF art. 129, III)

- mandado de injunção: ampara quem se considerar prejudicado pela falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes a direitos e liberdades constitucionais e à nacionalidade, à soberania e à cidadania. (CF, art. 5º. LXXI)

- "habeas data": assegura o conhecimento de registros concernentes ao postulante e constantes de repartições públicas ou particulares acessíveis ao público, ou para retificação de seus dados pessoais. (CF, art. 5º, LXXII)

- ação direta de inconstitucionalidade: é usado para atacar a lei em tese ou qualquer outro ato normativo antes mesmo de produzir efeitos concretos. (CF, art. 102, I)

- medida cautelar: feito pelo argüente de inconstitucionalidade, será julgado pelo STF; exige os pressupostos das cautelares comuns; a liminar suspende a execução da lei, mas não o que se aperfeiçoou durante sua vigência; produz efeitos *ex nunc.*

- ação de inconstitucionalidade por omissão: objetiva e expedição de ato normativo necessário para o cumprimento de preceito constitucional que, sem ele, não poderia ser aplicado.

- ação declaratória de constitucionalidade: de lei ou ato normativo, será apreciada pelo STF, a decisão definitiva de mérito tem efeito *erga omnes*.

IV - A Administração em Juízo

A Administração Pública, quando ingressa em juízo por qualquer de suas entidades estatais, por suas autarquias, por suas fundações públicas

ou por seus órgãos que tenham capacidade processual, recebe à designação de Fazenda Pública, porque seu erário é que suporta os encargos da demanda.

Representação em juízo: é feita por seus procuradores judiciais ou advogados constituídos para determinados feitos, e os Municípios, também por seu Prefeito.

Atuação Processual: como autora ou ré, assistente ou opoente, litiga em situação idêntica à do particular, salvo quanto aos prazos para contestar (quádruplo), e interpor recurso (dobro).

Execução do Julgado: por quantia certa, seus bens não se sujeitam a penhora nem a arresto, mas pode haver seqüestro da importância devida se não for atendida a requisição do Judiciário competente na ordem dos precatórios expedidos. (CF, art. 100; CPC, arts. 730 e 731)

Execução Fiscal: regida pela Lei 6830/80, agilizou o processo, mas com vantagens para a Fazenda Pública, desigualando as partes.

Obs: deve ser visto mais profundamente.

Despesas Judiciais: são pagas ao final pelo vencido; também os honorários ao advogado vencedor, mesmo que a sucumbência seja da Fazenda.

Prescrição: é a perda da ação pelo transcurso do prazo para seu ajuizamento ou pelo abandono da causa durante o processo; das *ações pessoais* contra a Fazenda Pública e suas autarquias é de 5 anos, somente interrompidas uma vez; *das ações reais* tem sido considerada pelos Tribunais a comum de 10 e 15 anos; *contra o particular* é comum a lei civil ou comercial, conforme o caso.

Seqüestro e Perdimento de Bens: em favor da Fazenda Pública são admitidos pela CF, para aqueles que causarem dano ao erário ou se enriquecerem de forma ilicitamente no exercício de cargo, função ou emprego na Administração direta ou indireta. (Lei 8429/92)

12) ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA BRASILEIRA

A organização administrativa mantém estreita correlação com a estrutura do Estado e a forma de Governo adotada; o Brasil, no caso uma federação, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito, assegura a autonomia político-administrativa aos seus membros, mas sua administração há de corresponder, estruturalmente, as postulações constitucionais.

I - A Administração Federal

A Administração Pública, não é propriamente constituída de serviços, mas, sim, de órgãos a serviço do Estado, na gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, o que nos permite concluir que no âmbito federal, a *Administração direta* é o conjunto dos órgãos integrados na estrutura administrativa da União e a *Administração indireta* é o conjunto do entes (personalizados) que, vinculados a um Ministério, prestam serviços públicos ou de interesse público.

II - Princípios fundamentais da Administração Pública Federal

Os princípios fundamentais foram estabelecidos, com a preocupação maior de diminuir a máquina estatal, simplificar os procedimentos administrativos e reduzir as despesas causadoras do déficit público, orientando a Administração Pública Federal

- **Planejamento:** é o estudo e estabelecimento das diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental, através de um plano geral de governo, de programas globais, setoriais e regionais de duração plurianual, do orçamento-programa anual e da programação financeira de desembolso, que são seus instrumentos básicos; toda atividade deve ajustar-se à programação.

- Coordenação: visa entrosar as atividades da Administração, de modo a evitar a duplicidade de atuação, a dispersão de recursos, a divergência de soluções e outros males característicos da burocracia; coordenar é harmonizar todas as atividades da Administração, submetendo-as ao que foi planejado e poupando-a de desperdícios, em qualquer de suas modalidades.

- Descentralização: em sentido jurídico-administrativo, é atribuir a outrem poderes da Administração; pressupõe a existência de uma pessoa, distinta da do Estado, a qual, investida dos necessários poderes de administração, exercita atividade pública ou de utilidade pública; diversa é a *desconcentração*, que significa repartição de funções entre vários órgãos de uma mesma Administração, sem quebra de hierarquia.

- Delegação de competência: as autoridades competentes transferem atribuições decisórias a seus subordinados, mediante ato próprio que indique com a necessária clareza e conveniente precisão a autoridade delegante, a delegada e o objeto da delegação; assegura maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas e problemas a atender.

- Controle: visa, em especial, à consecução de seus objetivos e à eficiência de sua gestão, podendo ser exercido de vários modos; estabelecidas as formas de controle das atividades administrativas, devem ser supridos todos os controles meramente formais e aqueles cujo custo seja evidentemente superior ao risco decorrente da inexistência de controle específico.

III - Os órgão dirigentes da Administração Federal

A Administração Federal é dirigida por um órgão independente, supremo e unipessoal, que é a Presidência da República, e por órgãos autônomos também, unipessoais, que são os Ministérios, aos quais se subordinam ou se vinculam os demais órgãos e entidades descentralizadas.

Presidência da República: é o órgão supremo e independente representante do Poder Executivo da União, enfeixando todas as atividades administrativas superiores de âmbito federal, de política, planejamento, coordenação e controle do desenvolvimento sócio-econômico do País e da segurança nacional; é constituída essencialmente, pela Casa Civil, pela Secretária-Geral, pela Secretária de Planejamento, Orçamento e Coordenação e pela Casa Militar.

Ministérios: são órgãos autônomos da cúpula administrativa, neles integram-se os serviços da Administração direta e a eles se vinculam as entidades da Administração indireta cujas atividades se enquadrem nas respectivas áreas de competência, ressalvadas obviamente, as que a própria lei integra na Presidência da República ou a ela se vincula.

IV - Órgãos de assessoramento

São órgãos consultivos do Presidente da República e dos Ministros de Estado; sua funções são essencialmente opinativas, expressas em pareceres ou deliberações que, quando aceitos pela autoridade competente, passam a vincular a Administração ao seu enunciado.

Do Presidente da República: são *órgãos de consulta*: O Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional; são órgãos de *assessoramento imediato*: - o Conselho de Governo, o Alto Comando das Forças Armadas; o Estado-Maior das Forças Armadas; e são órgãos de *assistência direta e imediata:* Secretária de Assuntos Estratégicos, Secretária da Administração Federal e Assessoria de Comunicação Institucional.

Dos Ministros de Estado: Secretaria-Executiva; Gabinete; Consultoria Jurídica; Secretária de Administração Geral; Secretaria de Controle Interno; são caracterizadas pelo alto nível de especifidade, complexidade e responsabilidade, devem ser exercidas por pessoas de comprovada idoneidade, cujas qualificações capacidade e experiência específicas sejam examinadas, aferidas e certificadas por órgão próprio, contratadas por instrumento de locação de serviços, em que se exigirá delas tempo integral e dedicação exclusiva.

V - Outros Órgãos da Administração Federal

Tribunais Administrativos: são órgãos do Poder Executivo com competência jurisdicional específica para assuntos indicados em lei, a serem decididos nos recursos próprios; não integram o Poder Judiciário.

Advocacia-Geral da União: representa a União, diretamente ou através de órgão vinculado, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da

lei complementar ali prevista, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Órgãos Autônomos: são desmembramentos da Administração direta que não chegam a se erigir em pessoa jurídica mas gozam de certa autonomia administrativa e financeira para o desempenho de suas atribuições específicas.

VI - Entes de Cooperação

São pessoas de Direito Privado, criados ou autorizados por lei, geridos em conformidade com seus estatutos, geralmente aprovados por Decreto, podendo ser subvencionados pela União ou arrecadar em seu favor contribuições parafiscais para prestar serviços de interesse social ou utilidade pública, sem, entretanto, figurarem entre os órgãos da Administração direta ou entre as entidades da indireta; Ex: Sesi, Sesc, Senai, Senac.

VII - Sistema de Atividades Auxiliares

As atividades auxiliares, serão organizadas sob a forma de sistema, por ato do Poder Executivo, desde que, a seu critério, necessitem de coordenação central; os serviços que a integram, ficam sujeitos a orientação normativa, a supervisão técnica e a fiscalização do respectivo órgão central.

VIII - Administração Estadual

Acha-se estruturada em simetria com a Administração Federal, atenta ao mandamento constitucional de observância aos princípios estabelecidos na mesma, pelos Estados-membros, e às normas complementares, relativamente ao atendimento dos princípios fundamentais adotados pela Reforma Administrativa.

IX - Administração Municipal

A administração municipal é dirigida pelo Prefeito, que, unipessoalmente, comanda, supervisiona e coordena os serviços de peculiar interesse do Município, auxiliado por Secretários municipais, sendo permitida, ainda, a criação de autarquias e entidades estatais visando à descentralização administrativa; as lei locais são votadas pela Câmara de Vereadores; órgão colegiado, com função legislativa precípua para todos os assuntos de peculiar interesse do Município e funções complementares de fiscalização e conduta político-administrativa do Prefeito, de assessoramento governamental e de administração de seus serviços auxiliares.

X - Administração do Distrito Federal

Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios; entretanto, não é nenhum nem outro, constituindo uma entidade estatal anômala, ainda que, se assemelhe mais ao Estado, pois tem Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo próprios; pode ainda, organizar seu sistema de ensino, instituir o regime jurídico único e planos de carreira de seus servidores, arrecadar seus tributos e realizar os serviços públicos de sua competência.

Resumo efetuado por Rodolpho Priebe Pedde Junior, estudante da 9ª fase de Direito - Unoesc - Campus de Videira, SC, baseado na obra de Hely Lopes de Meirelles.